



Kunta- ja alueosasto  
Mäkäläinen Jari

## **Kuntien digitalisaation kannustinrahajärjestelmän arviointi ja rahoitettujen hankkeiden tulosten yhteenveto – vuoden 2020 hankkeet**

## Sisällys

1. Johdanto	3
1.1. Taustatietoa vuoden 2020 hakuprosesseista	4
2. Hankkeiden onnistumiset	5
2.1. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monipuolistuminen	5
2.2. Kasvanut ymmärrys digitalisaation mahdollisuuksista	8
2.3. Kuntien toiminnan modernisoituminen ja tehostuminen sekä tietoturvallisuuden kehittyminen	11
2.4. Kuntien välisten ja kuntien sisäisten yhteistyörakenteiden ja -verkostojen kehittyminen	13
3. Haasteet	15
3.1. Hankekumppanien yhteistyön ongelmat ja sitoutumisen puute	16
3.2. Henkilöstön vaihtuvuus ja muut henkilöstöön liittyvät haasteet	18
3.3. Ongelmat ostopalvelutuottajien kanssa	20
3.4. Tavoitteiden ja toimintatapojen tai järjestelmien epäsuhta	22
4. Yhteenveto	25



## 1. Johdanto

Valtiovarainministeriö käynnisti kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän syksyllä 2019 valtioneuvoston asetuksen 11.7.2019/893 perusteella. Kannustinjärjestelmän tavoitteena on edistää digitalisaatiota, joka tukee kuntien toimintatapojen uudistamista, asiakaslähtöisyyttä ja jonka avulla on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä. Tavoitteena on myös edistää digitalisaatioon liittyvien valtakunnallisten strategisten tavoitteiden toteuttamista kuntalähtöisesti sekä kannustaa kuntia yhteistyöhön.

Valtiovarainministeriö jakoi vuosina 2019–2022 valtioneuvoston asetuksen perusteella digitalisaatiota edistäviin hankkeisiin valtionavustusta, jota kunnat voivat hakea. Rahoitettujen hankkeiden on oltava kuntien toimintatapoja tai palveluprosesseja uudistavia sekä niiden laatua ja vaikuttavuutta parantavia. Valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia.

Ensimmäinen ja toinen avustushaku toteutettiin syksyllä 2019. Hakukierroksia on kaiken kaikkiaan toteutettu viisi; kaksi vuonna 2019 ja yksi vuodessa vuosina 2020, 2021 ja 2022. Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmästä ei järjestetty uutta hakua vuonna 2023. Kuntien digitalisaation edistämisen tapoja arvioidaan uudelleen vuoden 2023 eduskuntavaalien ja uuden hallituksen muodostamisen jälkeen. Vuosina 2021 ja 2022 alkaneiden digihankkeiden toteutus on edelleen käynnissä.

Kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän valtionavustusta (jatkossa: digikannustin tai digikannustinraha) saaneita hankkeita ja digitalisaation kannustinjärjestelmän toimivuutta on arvioitu kerran aikaisemmin. Keväällä 2022 valmistuneessa *Kuntien digitalisaation kannustinrahajärjestelmän arviointi ja rahoitettujen hankkeiden tulosten yhteenveto* -arviointiraportissa digihankkeiden oppeja, kokemuksia ja haasteita tarkasteltiin vuonna 2019 myönteisen avustuspäätöksen saaneiden hankkeiden loppuraporttien perusteella. Arviointiraportissa digikannustinhankkeiden onnistumisiksi todettiin muun muassa lisääntynyt tietoisuus digitalisaatiosta ja tiedolla johtamisesta ja niiden mahdollisuuksista kuntien hallinnon ja toimintojen kehittämisessä, automaation ja digitaalisten työvaiheiden lisääntyminen ja manuaalisten, paljon työtä ja aikaa vievien työvaiheiden tehostuminen tai poistuminen kokonaan. Lisäksi digihankkeiden todettiin luoneen uusia yhteyksiä ja vuorovaikutusta kuntien välillä.

Useiden myönteisten tulosten ja onnistumisten ohella vuonna 2019 myönteisen rahoituspäätöksen saaneissa hankkeissa koettiin monia haasteita, joista yleisimpiä olivat henkilöstön puute tai avainhenkilöiden odotettua suurempi vaihtuvuus hankkeen aikana, aikataulun venyminen ja tekniset ongelmat ICT-järjestelmien muokkaamisessa tai käytössä.

*Kuntien digitalisaation kannustinrahajärjestelmän arviointi ja rahoitettujen hankkeiden tulosten yhteenveto* -arviointiraportissa käsiteltiin myös digitalisaation kannustinjärjestelmää kokonaisuutena. Raportissa todettiin, kuinka

”Hankkeiden loppuraporteissaan esiin tuomat onnistumiset vastaavat valtioavustuksen käytön ehtoja ja toteuttavat kuntien digihankkeille määritellyjä tavoitteita. Suuressa kuvassa valtionavustuksen voidaan todeta toimineen tarkoituksenmukaisena kuntien digitalisaation

kehittämisen ohjausmekanismina, joka ohjasi hankekuntia tarkastelemaan digitalisaation tilaa ja etsimään erilaisia keinoja sen parantamiseksi.”

Aiemman arviointiraportin tiedot ja analyysit perustuivat kahden ensimmäisen digikannustinhaun (1/2019 ja 2/2019) hankkeisiin. Arvioinnin perusteella kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän alku oli varsin myönteinen. On kuitenkin huomattava, että jokaisessa digikannustinhaussa on ollut eri teema, joka on ohjannut avustuksen myöntämistä ja avustusta saaneiden kuntien toimintaa. Lisäksi vuonna 2019 alkunsa saaneiden hankkeiden arviointi ei huomioi kuntien toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneita muutoksia, joista etenkin koronapandemialla todettiin ensimmäisessä arvioinnissa olleen erittäin suuria vaikutuksia digihankkeiden toteutukselle.

Tämän *Kuntien digitalisaation kannustinrahajärjestelmän arviointi ja rahoitettujen hankkeiden tulosten yhteenveto – vuoden 2020 hankkeet* -raportin tavoitteena on laajentaa ja monipuolistaa ensimmäisen arviointiraportin muodostamaa kuvaa kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän tuotoksista ja yksittäisten hankkeiden saavutuksista ja haasteista. Tarkastelussa ovat vuonna 2020 myönteisen rahoituspäätöksen saaneet digikannustinhankkeet, jotka päättyivät pääosin vuoden 2022 aikana.

Verrannollisuuden vuoksi raportin rakenne noudattaa samaa jaottelua ja analyysitapaa kuin aiempi arviointiraportti. Se perustuu kuntien kirjoittamien loppuraporttien analyysiin, jossa keskitytään erityisesti onnistumisiin ja hankkeissa kohdattuihin haasteisiin. Raportin lopussa on erillinen yhteenvetoluku, jossa pohditaan, kuinka digikannustinjärjestelmä on onnistunut kehittämään kuntien toimintaa hakuteemoissa.

Monet raportissa esitettävät huomiot ovat tuttuja aiemmasta digihankkeiden arviointiraportista. Siksi osa aiemman raportin teksteistä on soveltuvilta osin kopioitu tähän raporttiin. Otsikkotason samankaltaisuuksien alta paljastuu kuitenkin myös eroja ja uusia näkökulmia, jotka aiheesta riippuen vahvistavat tai haastavat aiempia tuloksia.

Raportissa käytetään runsaasti lainauksia kuntien kirjoittamista loppuraporteista. Lainauksilla halutaan tuoda julki kuntien omia kokemuksia ja ääntä. Lisäksi ne havainnollistavat ja taustoittavat raportissa tehtäviä huomioita. Kaikki esitettävät lainaukset ja esimerkit ovat vuonna 2020 rahoituspäätöksen saaneista hankkeista. Sitaatit on anonymisoitu niin, ettei alkuperäinen lähde ole suoraan tunnistettavissa.

### **1.1. Taustatietoa vuoden 2020 hakuprosesseista**

Avustuksen kohteena vuoden 2020 digikannustinhaussa oli kunnan päätöksenteon, hallinnon ja kuntademokratian digitalisaatio sekä etätyökäytäntöjen ja digitaalisten palveluiden kehittäminen. Vuoden 2020 momentilla oli määrärahaa 10 miljoonaa euroa. Avustusta myönnettiin kuntien yhteishankkeisiin, joilla edistetään digitalisaatiota ja sen edellyttämää toimintatapojen ja prosessien muutosta ja juurtumista. Tavoitteena olivat pysyvät ja entistä paremmat käytännöt seuraavissa kohteissa:

- kunnan sähköinen päätöksenteko ja sitä tukevat prosessit
- kunnan toimielinten sähköiset kokoukset ja sähköinen päätöksentekomenettely
- kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien osallistuminen ja vaikuttaminen
- etätyö ja monipaikkainen työ tai

- kunnan järjestämien palvelujen digitalisaatio, esimerkiksi kulttuuri-, nuoriso-, liikuntatoimen ja vapaa-ajan palvelujen digitalisaatio.

Hakuvaiheessa kunnilta edellytettiin suunnitelmaa siitä, miten toiminnan muutokset toteutetaan ja miten tuloksia tullaan hyödyntämään ja levittämään hankkeen päätyttyä. Kehittämishankkeiden tuli soveltuvin osin hyödyntää kuntien yhteisiä tietomäärittelyksiä tai luoda yhteisiä määrittelyksiä levitettäväksi ja julkaistavaksi muiden kuntien käyttöön.

Haun määräaikaan 5.10.2020 mennessä avustushakemuksia saapui valtiovarainministeriöön 61 kappaletta. Haettu avustusmäärä saapuneissa hakemuksissa oli yhteensä 16 100 330 euroa. Valtiovarainministeriö päätti hakemusten perusteella myöntää avustusta yhteensä 29 hankkeeseen. Myönnettyjen avustusten kokonaismäärä oli 9 694 000 euroa. Avustusmäärät vaihtelivat kohteittain 1 090 100 euron ja 42 000 euron välillä.

Hankkeiden päättymispäiväksi määriteltiin hakuvaiheessa vuoden 2022 lokakuun loppu. Loppuraportointi kehittämisen vaikuttavuudesta ja avustusten käytöstä tuli toimittaa valtiovarainministeriöön 31.10.2022 mennessä. Osa hankkeista ei kuitenkaan edennyt suunnitellussa aikataulussa, minkä vuoksi valtiovarainministeriö myönsi niille lisäaikaa. Sen määrä vaihteli hankekohtaisesti. Toteutuksen viivästymiseen on osaltaan vaikuttanut koronapandemia, joka on vienyt kunnissa aikaa ja resursseja kehittämistyöltä. Koska osa hankkeista sai jatkoaikaa vuoden 2023 puolelle, eivät ne ole toimittaneet valtiovarainministeriöön loppuraporttejaan tämän raportin kirjoittamisajankohtaan (maaliskuu 2023) mennessä. Niiden kokemukset ja opit eivät siis näy tässä raportissa, jonka aineiston muodostavat 20:n päättyneen hankkeen loppuraportit.

## 2. Hankkeiden onnistumiset

Kaikissa loppuraporttinsa vuoden 2023 maaliskuuhun mennessä palauttaneissa kuntien digihankkeissa koettiin onnistumisia. Seuraavissa alaluvuissa käsitellään neljää onnistumisten ja myönteisten vaikutusten kokonaisuutta. Ne ovat asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monipuolistuminen, kasvanut ymmärrys digitalisaation mahdollisuuksista, kuntien toiminnan modernisoituminen, tehostuminen ja tietoturvallisuuden paraneminen sekä kuntien välisten ja kuntien sisäisten yhteistyörakenteiden ja -verkostojen kehittyminen. Tarkastelussa on kiinnitetty huomiota erityisesti sellaisiin onnistumisiin, jotka toistuivat useiden hankkeiden loppuraporteissa.

Onnistumisten taustalla on useita erilaisia tekijöitä, jotka ovat vaihdelleet kunta- ja hankekohtaisesti. Joissain tapauksissa onnistumiseksi koetut asiat saattoivat toisaalla tuottaa haasteita. Tällaisia tilanteita on tuotu esiin luvussa 3. Kokonaisuudessaan onnistumiset ja loppuraporttien pääosin positiivinen sävy kuitenkin osoittavat, kuinka monipuolisesti hankkeet vaikuttivat kuntien digitaalisiin järjestelmiin, palveluihin, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin, kuntien henkilöstöön ja kunnan toimintatapoihin.

### 2.1. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien monipuolistuminen

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen digitaalisia työkaluja ja menetelmiä hyödyntäen oli yksi vuoden 2020 digikannustinhaun teemoista. Loppuraporteissa moni kunta mainitsikin sen hankkeensa suurimmaksi saavutukseksi.

Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kehittäneet hankkeet erosivat sisällöllisesti ja menetelmällisesti toisistaan. Osa keskittyi erityisesti yksisuuntaisen vuorovaikutuksen parantamiseen, kuten sähköisten palautekanavien uudistamiseen. Toiset puolestaan tavoittelivat kuntalaisten keskinäisen ja/tai kuntalaisten ja kuntaorganisaation välisen kaksisuuntaisten vuorovaikutuksen vahvistamista. Riippumatta siitä, kuinka vuorovaikutteisia menetelmiä kunnat kehittivät, tavoittelivat ne asukas- ja asiakasymmärryksen lisääntymistä.

Yksisuuntaista vuorovaikutusta kehittäneissä hankkeissa kunnat esimerkiksi pilotoivat robottipuheluja, ottivat käyttöön uusia palautejärjestelmiä ja sähköistivät kyselylomakkeita. Tavoitteena oli sekä parantaa kunnan ja kuntalaisten välistä tiedonkulkua, että tehostaa ja uudistaa kunnan palautekäsittelyn ja tiedonhankinnan prosesseja. Tehostamisella nähtiin olevan myönteisiä vaikutuksia palautetta antavan asukkaan saamaan palveluun. Lisäksi se nopeutti palautteen ja muun asukkailta kerätyn tiedon ohjautumista oikealle toimijalle kuntaorganisaatiossa. Automaattisen palautteenohjauksen käyttöönotto todettiin tavaksi vähentää työntekijöiden sähköpostitulvaa ja ohjata heidän työpanostaan muuhun toimintaan.

”Palautteet siirtyvät aiheensa mukaisesti automaattisesti oikean ryhmän käsittelijöille, joten aiemmin käytössä ollut palautteen siirtäminen käsittelijälle sähköpostin avulla, korvautuu tällä automaattisella työjonomenettelyllä. Tämä uusi palautejärjestelmä korvaa nykyisen palautejärjestelmän ja vapauttaa resursseja muuhun toimintaan. [Toisessa kunnassa] keskeisimpänä tuotoksena on kaupungin ensimmäinen varsinainen palautejärjestelmä. Aiemmin käytössä ollut yksinkertainen verkkolomake on lähettänyt kaikki palautteet kirjaamoon, josta palautteet on ohjattu sähköpostitse toimi- ja vastuualoille vastattaviksi.”

Palautejärjestelmien kehittäminen paransi asukkaiden kokemusta palautteen antamisesta. Uudet palautteenhallinnan työkalut lisäsivät palautteenkäsittelyn avoimuutta, luotettavuutta ja nopeutta. Lisäksi kunnat iloitsivat mahdollisuudesta julkaista asukaspalautteita verkkosivuillaan palautteen antajan suostumukseen perustuen.

”Palautteiden käsittelyprosessin kehittäminen näkyy molemmissa kunnissa asiakkaille siinä, että he saavat aiempaa varmemmin ja nopeammin vastauksen palautteisiinsa, kun vastaamista voidaan seurata järjestelmästä ja lähettää käsittelijöille automaattisia herätteitä. --- Uuden järjestelmän myötä kaupunki voi julkaista palautteet, jos lähettäjä on antanut julkaisulle suostumuksensa.”

Hankerahoitus mahdollisti monille kunnille kokonaan uudenlaisten järjestelmien ja toimintatapojen kokeilun ja käyttöönoton. Muutamassa hankkeessa robotit valjastettiin keräämään asukkailta tietoa tai vastaamaan asukkaiden esittämiin kysymyksiin. Toisaalta robotiikkaa hyödynnettiin kuntalaisten osallistumiseen liittymättömissä projekteissa, joissa robotteja esimerkiksi koulutettiin taloushallinnon laskujen tiliöintiin. Robotiikan käytöstä kerätyt kokemukset koettiin myönteisinä. Ihmisten halukkuus vastata robottien soittamaan automaattipuheluun oli niitä testanneille hankekunnille positiivinen yllätys.

”Automaattipuhelut ovat varteenotettava keino tiedottaa tehokkaasti kuntalaisia tai muita sidosryhmiä, joiden puhelinnumerotiedot ovat helposti saatavilla. --- Sidoryhmien tavoitettavuus on ollut tosi hyvällä tasolla verrattuna normaalien kyselyiden vastausprosenttiin.”

Vaikka palautejärjestelmien kehittäminen on pitkälti teknistä asiantuntijatyötä, päätettiin osassa hankkeita ottaa asukkaat mukaan kehittämisprosessiin. Asukkaiden toiveiden ja tarpeiden kuuntelu jo suunnittelu- ja kehittämisvaiheessa koettiin tavaksi parantaa hankkeiden lopputuloksia.

”Kuntalaisten toiveiden ja mielipiteiden kuuleminen on tärkeää digitaalisten asiakaspalvelujen kehittämisessä, jotta palvelut suunnitellaan ihmislähtöisesti eikä järjestelmä edellä.”

Lisäksi avoin vuorovaikutus asukkaiden kanssa auttoi hankekuntia arvioimaan ja kehittämään niiden aiempia toimintatapoja muutenkin kuin yksittäisissä digitalisaatioon liittyvissä asioissa. Asukkaiden osallistuminen oli loppuraporttien mukaan antoisaa ja opettavaista, vaikka se edellytti kunnilta lisätyötä ja erityistä asukasviestinnän suunnittelua. Toisaalta yhteistyö asukkaiden kanssa havainnollisti monipuolisten palautekanavien ja tiiviin vuorovaikutuksen tärkeyttä myös uusien digitaalisten palautejärjestelmien käyttöönoton jälkeen.

”Vaikka lähtökohtana hankkeessa oli luoda virtuaalista osallistumisalustaa ja kannustaa asiakkaita digitaalisen palautteen antamiseen, täytyy huomioida myös asiakkaat, jotka haluavat osallistua perinteisempiä kanavia käyttämällä. --- Ehkä tärkein oppi hankkeesta on ollut ajatus liittyen palvelumuotoiluun; kirjastot ovat kauan tehneet asiakkaiden osallistamista, mutta eivät ehkä niin järjestelmällisesti ja systemaattisesti, kuin olisi ehkä tarpeen kokonaiskuvan saamiseksi.”

Yksisuuntaista vuorovaikutusta kehittäneissä hankkeissa korostuivat erilaiset ohjelmistohankinnat ja teknisten järjestelmien pilotoinnit. Osa kunnista pyrki sen sijaan hyödyntämään olemassa olevia järjestelmiä uudella, asukkaiden keskinäistä ja asukkaiden ja kunnan välistä, vuorovaikutusta lisäävällä tavalla. Ne esimerkiksi hyödynsivät Microsoft Teamsia etänä toteutettavien asukasdialogien järjestämisessä. Muutama hanke käytti etäkeskusteluissaan kunnioittavan keskustelun Erätauco-menetelmää, jossa tavoitteena on käydä rakentavaa ja kunkin keskustelijan omiin kokemuksiin pohjaavaa dialogia tietystä aiheesta. Erätauco-dialogeissa keskeistä on ymmärtää erilaisia näkökulmia, ei muodostaa kaikkien hyväksymää ratkaisuehdotusta tai lausuntoa.

Osa ”etätaukodialogeja” ja virtuaalisia kansalaispaneeleita toteuttaneista kunnista myönsi epäilleensä ennen hankkeen alkua asukkaiden halua osallistua verkkovälitteisiin keskusteluihin vieraiden ihmisten kanssa. Huolimatta siitä, että osa keskusteluihin ilmoittautuneista asukkaista ei lopulta osallistunut etäkeskusteluun, kokivat kunnat virtuaaliset asukasdialogit pääsääntöisesti onnistuneina ja myönteisinä kokemuksina. Ne havaittiin erinomaiseksi tavaksi tavoittaa kunnassa vakituisesti asuvien ihmisten lisäksi esimerkiksi vapaa-ajan asukkaita ja kohderyhmiä, jotka eivät pysty osallistumaan paikan päällä järjestettäviin keskusteluihin tai muihin asukastilaisuuksiin. Monipuolisempi osallistujajoukko tarkoittaa, että kunnilla on mahdollisuus saada aiempaa vivahteikkaampi ja moninäkökulmaisempi käsitys kansalaisia puhuttavista aiheista. Myös osallistujapalaute oli erittäin myönteistä. Eräässä hankkeessa 96 % palautekyselyn vastaajista arvioi, että keskusteluun osallistuminen oli miellyttävä kokemus. 97 % puolestaan koki, että omien kokemusten jakaminen keskustelussa tuntui turvalliselta. Lisäksi 76 % osallistujista kertoi osallistuvansa mieluusti uudestaan samankaltaiseen tilaisuuteen (etäkeskusteluun).

”Etätaukodialogia voi hyödyntää monella tapaa, mutta sen tarjoama monipaikkaisuus on erittäin hyödyllistä, kun kunta haluaa esimerkiksi osallistaa myös kesäasukkaita, joiden mukaan saaminen kesäkauden ulkopuolella voisi olla muutoin hankalaa, ellei mahdotonta. Myös

saavutettavuus paranee, kun myös ne, jotka eivät normaalisti pääse osallistumaan paikan päälle esimerkiksi sairauden tai muun esteen takia.”

Myös kaksisuuntaista vuorovaikutusta kehittäneissä hankkeissa digitaalisilla järjestelmillä oli merkittävä rooli. Näissä hankkeissa kuitenkin hyödynnettiin pääosin jo valmiiksi käytössä olevia järjestelmiä. Kuntien mielestä laajasti käytössä olevien ja kansallisesti tai kansainvälisesti ylläpidettävien ohjelmistojen käyttö on tarkoituksenmukaista niin kunnan kuin asukkaiden näkökulmasta. Asukkaiden ei tarvitse osallistuakseen opetella uusia järjestelmiä eikä kunnalle synny uusia tai pitkäaikaisia kustannuksia. Ylipäätään valmiiksi käytössä olevat digitaaliset alustat saivat kunnilta kehuja osallistumisen kustannustehokkuudesta:

”Digiosallistumismahdollisuudet ovat kunnille erittäin edullinen keino kuulla asukkaita ja olla heidän kanssaan vuorovaikutuksessa. Hankkeen digiosallistumisen kokeilut osoittivat, ettei mitään uusia sovellus- tai alustahankintoja tarvitse tehdä. Kunnilla on jo olemassa tarvittavat työkalut: pienryhmäkeskusteluja voidaan toteuttaa Microsoft Teamsillä ja kirjoitettuja keskusteluja voidaan käynnistää Otakantaa.fi- tai Digiraati.fi-alustalla, joiden käyttö on kunnille maksutonta.”

Palautteiden, keskustelujen ja eri kanavissa asukkailta kerättävien tietojen tavoitteena on kehittää kuntien toimintaa tehokkaammaksi ja paremmin asukkaiden tarpeita vastaavaksi. Hankekunnat korostivat, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää systemaattista ja pitkäjänteistä asukasosallistumisen suunnittelua, toteutusta ja asukasosallistumiseen liittyvien prosessien vastuuttamista kunnan sisällä. Huomio tulee kiinnittää osallistumisen kokonaisuuteen, ei pelkästään sen tekniseen toteutukseen. Ilman suunnitelmaa siitä, miksi ja miten asukkaiden näkemyksiä kerätään, miten osallistamisella saatuja tuloksia hyödynnetään ja kuinka tuloksista viestitään asukkaille, jäävät järjestelmähankintojen ja uusien toimintatapojen potentiaaliset hyödyt todennäköisesti saavuttamatta. Selkeä ja osallistumaan houkutteleva asukasviestintä on osallistavan prosessin onnistumisen edellytys.

”Onnistuneiden dialogien järjestäminen edellyttää kuitenkin huolellista valmistelutyötä, joka vie yllättävän paljon aikaa. Osallistujille tarkoitetut tausta-aineistot on kirjoitettava yleistajuiseen muotoon, kaikkea hallinnon kieltä välttäen. Aineisto on myös hyvä esittää visuaalisesti miellyttävässä, saavutettavassa muodossa. Keskustelun jälkeen on varattava runsaasti aikaa saadun aineiston jälkikäsitteilyyn, jotta sen hyödyntäminen onnistuu tehokkaasti.”

”Laadukkaiden etätyöpajojen järjestämisessä huomattiin tarvittavan Teamsin teknisen käytön lisäksi osaamista myös etätyöpajan suunnitteluun ja vuorovaikutuksen luomiseen etänä.”

## **2.2. Kasvanut ymmärrys digitalisaation mahdollisuuksista**

Digitalisaation hyödyt toteutuvat vasta, kun digitaalisia järjestelmiä opitaan käyttämään sujuvasti ja henkilöstön toimintatavat sekä kuntien toiminnan prosessit sopivat yhteen digitaalisten järjestelmien ominaisuuksien kanssa. Järjestelmien, toimintatapojen ja osaamisen onnistunut yhteensovittaminen vaatii pelisääntöjä ja ohjeistuksia etenkin, jos useat eri käyttäjät käyttävät samoja järjestelmiä erilaisiin asioihin. Monissa vuonna 2020 myönteisen valtionavustuspäätöksen saaneissa hankkeissa kunnat löysivät markkinoilta uusia käyttökelpoisia ohjelmistoja ja järjestelmiä. Osa kunnista puolestaan totesi jo käytössä oleviin järjestelmiin sisältyvän hyödyntämätöntä potentiaalia. Toisaalta kunnat oppivat käyttämiensä järjestelmien rajoituksista, jotka edellyttivät kehittämisen uudelleensuuntaamista.



”Kartoitusten perusteella kunnissa oli jo ennestään hyviä työkaluja digitaalisten prosessien toteuttamiseksi, mutta ne olivat saattaneet jäädä useasta eri syystä hyödyntämättä.”

Vuonna 2020 alkaneet digihankkeet toteutuivat suurelta osin koronarajoitusten aikana, joka tarkoitti hanketyöskentelyn toteutumista pääsääntöisesti etäyhteyksin. Korona-aikana suomalaisissa kunnissa tapahtui suuri digiloikka eli työnteon siirtyminen sähköisiin kanaviin. Monissa kunnissa erilaiset etätyöhön käytettävät ohjelmistot, kuten Microsoft Teams ja Sharepoint, olivat kuitenkin käytössä vain rajoitetusti, eikä ohjelmistojen täyttä potentiaalia oltu testattu tai tavoiteltu. Digikannustinrahoitus mahdollisti uusien ohjelmistojen hankinnan tai aiemmin käytössä olleiden ohjelmistojen laajemman potentiaalain tavoittelun.

”Digitalisointiin liittyvät toimenpiteet kohdistuivat pääosin perusasioiden kuntoon laittamiseen joko olemassa olevien työkalujen käyttöä tehostamalla, Suomi.fi -palveluiden laajemmalla hyödyntämisellä tai uuden digitaalisen palvelun käyttöönotolla.”

Digihankkeissa tehdyt ohjelmistohankinnat onnistuivat vaihtelevasti. Suurin osa hankintoja tehneistä kunnista oli tyytyväisiä uusiin järjestelmiin. Ne avasivat uusia toimintojen kehittämisen, tehostamisen ja automatisoinnin mahdollisuuksia. Samalla järjestelmävaihtoehtojen kartoittaminen lisäsi kuntien ymmärrystä erilaisten järjestelmien ominaispiirteistä ja mahdollisista vaikutuksista kuntien toimintaan.

”Hankekunnissa otettiin käyttöön sähköinen kokousjärjestelmä ja valmennusohjelman avulla päätöksenteon prosesseja sähköistettiin erityisesti luottamushenkilöhallinnon osalta. --- Hankkeen vaikutukset näkyvät erityisesti hallintoon käytetyn ajan säästöinä, tiedon käsittelyn ja hallinnollisen päätöksenteon laadun paranemisena.”

Muutamissa tapauksissa kunnassa aiemmin käytössä ollut digitaalinen järjestelmä tai ohjelmistokokonaisuus osoittautui toimivammaksi vaihtoehdoksi kuin hankkeiden aikana kokeillut uudet järjestelmät. Näin ollen valtionavustuksen mahdollistamat kokeilut ja niiden mukana syventynyt tietous saattoivat ehkäistä kuntien kehittämisen kannalta epäsuotuisten hankintojen tekemistä. Toisaalta perehtyminen digitaalisten toimintatapojen kehittämiseen ja järjestelmien toimintaan toi mukanaan myös pettymyksiä. Ne aiheutuivat esimerkiksi siitä, etteivät saatavilla olevat järjestelmät vastanneet ominaisuuksiltaan kuntien odotuksia ja tarpeita. Näitä tapauksia käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.

Järjestelmien ominaisuuksien lisäksi digihankkeiden loppuraporteissa käsiteltiin kuntien työntekijöiden digiosaamista ja sen vahvistamista. Työntekijöiden tieto- ja taitotasot vaihtelevat suuresti kuntaorganisaatioiden sisällä ja kuntien välillä. Työntekijöiden osaaminen voi keskittyä muutamiin järjestelmiin tai jakautua laajasti niiden välille. Kaikkiin digitalisaation kannustinrahaa saaneisiin hankkeisiin sisältyi jonkinlaista koulutusta uusiin järjestelmiin tai digitalisaatiota tukeviin toimintatapoihin liittyen. Koulutus järjestettiin kunnan työntekijöille ja se oli sidottu jonkin järjestelmän tai järjestelmien päivitykseen tai hankintaan. Muutamissa hankkeissa koulutukset liittyivät (digitaaliseen tai digitalisaation mahdollistamaan) vuorovaikutukseen asukkaiden kanssa tai asukaslähtöisen toiminnan suunnitteluun. Koulutusten myötä kunnat onnistuivat vahvistamaan henkilöstön digitaitoja, vaikka työtä jää tehtäväksi myös hankkeiden jälkeiseen aikaan.

”Digitaalisten työvälineiden käyttö organisaatioissa monipuolistui ja sujuvoitui osaamisen kehittämisen myötä. Sujumattomuutta aiheuttavia ongelmia tunnistettiin ja korjattiin, ja työtä jatketaan kehittämisryhmää hyväksi käyttäen. Hankkeen avulla otetut kehitysaskleet auttavat kuntia lisäämään organisaatioiden työntekijöiden osaamistasoa siten, että työ on tehokasta ja tuottavaa. Automatisointia pyritään laajentamaan kokemuksiin tukeutuen.”

Osaamisen kehittämiseen tulee kiinnittää kunnissa huomiota, sillä digitalisaation kehitys etenee jatkuvasti. Muutaman kunnan edustajat kertoivat jopa yllättyneensä siitä, kuinka nopeaa teknologinen kehitys on. Tämän kehityksen seuraaminen ja siitä viestiminen nähtiin tulevaisuutta ajatellen tärkeäksi työtehtäväksi, jonka hoitamiseen tulisi kunnassa nimetä vastuullinen työntekijä tai yksikkö.

”Teams ja työskentelytilat eivät ole ikinä lopullisesti valmiita, vaan uusien ominaisuuksien ja uusien toimintatapojen vakiintumisen myötä syntyy uusia tarpeita ja käyttöideoita, joten toimintaa on kehitettävä jatkuvasti. Hankkeen aikana huomattiin, että Teams ja muut Microsoftin pilvityökalut kehittyvät nopealla tahdilla, mistä syystä kunnissa olisi hyvä olla nimetty taho, joka seuraa IT-palveluiden ohessa Microsoftin työkalujen uudistuksia ja voi viestiä niistä käyttäjille käyttäjänäkökulmasta.”

Eräissä digihankkeissa kunnat kehittivät digitukea. Ne eivät käyttäneet digikannustinrahaa järjestelmien hankintaan ja muokkaamiseen tai kunnan toimintatapojen sähköistämiseen. Sen sijaan ne loivat toimintamalleja, joilla asukkaiden digitaitoja ja asukkaiden digitaalisten asiointikanavien käytön ohjausta voidaan kehittää. Digitalisaatioon yleisesti liitettävää tehokkuutta ja myönteisiä kustannusvaikutuksia tavoiteltiin näin ollen sillä, että ihmiset ymmärtävät aiempaa paremmin digitaalisten järjestelmien yleistä toimintalogiikkaa ja saavat tarvitessaan apua hankaliksi koettuihin digitaalisiin asiointitilanteisiin.

Digituen kehittämiseen tähdännyt hanke on tärkeä muistutus digitaalisten järjestelmien ja niiden käyttäjien välisestä suhteesta. Järjestelmien asettamien vaatimusten ja käyttäjien tietojen ja taitojen täytyy kohdata, jotta digitaalinen käyttökokemus onnistuu. Kuten kunnat totesivat, digitaaliset järjestelmät kehittyvät nopeasti ja uudet päivitykset voivat aiheuttaa järjestelmien toimintaan sellaisia muutoksia, jotka hämmentävät aiempaan versioon tottuneita käyttäjiä. Digitukea kehittäneen hankkeen loppuraportissa huomautetaankin, kuinka teknologian kehitys ja samanaikainen väestön ikääntyminen ja vieraskielisten kuntalaisten määrän kasvu aiheuttavat tulevaisuudessa uudenlaisia tarpeita digitaalisille järjestelmille ja niiden käytön tuelle. Digituesta viestiminen ja sen antaminen ovat vuorovaikutusta, joka onnistuessaan säästää niin asukkaiden kuin työntekijöidenkin aikaa. Se parantaa palveluiden saavutettavuutta ja tiedonvälitystä. Samalla digituki ehkäisee niin sanottua digisyrjäytymistä, jossa ihmisen kyky ja halu osallistua sähköistyvän yhteiskunnan toimintaan heikkenee puutteellisten digitaitojen seurauksena.

”Väestö ikääntyy ja monimuotoistuu: esimerkiksi vieraskielisten osuus pääkaupunkiseudulla kasvaa. Teknologian kehityksen myötä työtehtävät muuttuvat merkittävästi tai katoavat ja palvelut sähköistyvät. Kaikki tämä luo myös uusia tarpeita digituelle. --- Mitä paremmin kuntalaisilla ja digituen toimijoilla on tietoa digituen palveluista, sitä enemmän säästyy sekä kuntalaisten että työntekijöiden aikaa ja asiat saadaan hoidettua helpommin ja nopeammin. --- keskeisintä [on] asukkaiden digisyrjäytymisen ehkäiseminen, jolla tulee olemaan myös taloudellista merkitystä. Asiointimahdollisuuksien varmistaminen kaikille, myös haavoittuville asiakasryhmille edistää asukkaiden arjessa pärjäämistä ja osallisuutta.”

Digituki on esimerkki toiminnasta, jossa kuntien digitalisaatio ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osaaminen ja verkostot voivat kohdata. Erilaisia kuntien ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyörakenteita hyödynnettiin vuosina 2019 ja 2020 alkaneissa kuntien digihankkeissa varsin vähän. Etenkin pienissä kunnissa tai kunnissa, joissa digitaalisten toimintojen kehittäminen on pienimuotoista, henkilöstö- ja osaamispuola voivat vähentää asukkaiden saamaa digitukea ja digitaalisista palveluista tiedottamista. Esimerkiksi tällaisissa tilanteissa suunnitelmallinen yhdistys- ja järjestöyhteistyö tai yhteistyö esimerkiksi uskonnollisten yhteisöjen

kanssa voi vastata asukkaiden palvelutarpeeseen ja lisätä kunnan tarjoamien sekä kansallisesti ylläpidettävien sähköisten palveluiden käyttöä.

”Digituen verkostojen yhteistyö kasvoi ja tiivistyi. Verkostoissa on mukana kaupungin toimijoita, järjestöjä, seurakunnan edustajia ja vapaaehtoisia. --- Saatiin eriteltyä digituen toimijat, palvelut, lähi- ja etäkanavat sekä tietoa palveluiden markkinoimiseen.”

Yhteistyön hyötyjen saavuttaminen kuitenkin edellyttää yhteisymmärrystä digituen määritelmästä ja sen tarjoamisen tavoista.

”Opimme, että digituen kehittäminen ja etenkin yhteiskehittäminen vaatii keskustelua ja ymmärryksen luomista siitä, mitä digituella tarkoitetaan. Tärkeää on luottamuksen rakentaminen eri toimijoiden välille sekä yhteinen sanoittaminen siitä mitä ollaan tekemässä.”

### **2.3. Kuntien toiminnan modernisoituminen ja tehostuminen sekä tietoturvallisuuden kehittyminen**

Monissa vuonna 2020 alkaneissa hankkeissa digitalisoivat prosessit liittyivät kunnan päätöksentekoon ja päätöksentekojärjestelmiin tai kunnan asianhallintaan. Osa kunnista oli tottunut käyttämään sähköisiä järjestelmiä esimerkiksi valtuuston kokouksissa, mutta nämä järjestelmät olivat päivityksen tarpeessa. Toiset puolestaan kokivat päätöksenteon ja asianhallinnan järjestelmät hajanaiseksi kokonaisuudeksi, jota kunnat halusivat selkeyttää ja yksinkertaistaa. Etenkin pienimmissä kunnissa osa päätöksenteon prosesseista perustui paperiseen tiedonvaihtoon, mikä tunnistettiin loppuraporteissa nykyisiin standardeihin suhteutettuna hitaaksi, kalliiksi ja tietoturvallisuuden näkökulmasta riskialttiiksi toimintatavaksi. Toisaalta on tärkeä huomata, että kaikissa tapauksissa erittäin pienimuotoisen paperisen toiminnan digitalisointi ei välttämättä ole kustannusnäkökulmasta järkevää, mikäli digitalisointi ei tuota selkeää toiminnallista hyötyä.

”Hankekuntien aikaisemmat kokouksien valmisteluun, hallinnointiin ja toimeenpanoon liittyvät käytännöt mm. kokousaineistojen jakamiseen eivät ole tehokkaita ja näihin prosesseihin liittyy riskejä esimerkiksi postinkulkuun ja tietoturvaan liittyen. Hankkeen myötä tietoturvan taso ja lokitietojen seurattavuus vastaa tiedonhallintalain vaatimuksiin.”

Päätöksentekoprosessien ja kuntien asianhallinnan digitalisoiminen edellytti kunnilta järjestelmähankintoja. Samoin kuin aiemmin käsitellyn asukkaiden palautejärjestelmien kehittämisen, myös kunnan päätöksenteon digitalisoimisen nähtiin tehostavan kunnan työskentelyä ja poistavan mekaanista toistoa vaativia työvaiheita. Lisäksi uusien järjestelmien hankinta nähtiin mahdollisuutena vähentää inhimillisten virheiden määrää ja parantaa päätöksenteossa käytettävien tietojen sekä päätöksenteon tuloksena syntyvien materiaalien laatua ja avoimuutta.

”Asianhallinnan toimintatapojen muutoksen myötä manuaalisia työvaiheita on pystytty poistamaan ja tätä kautta toiminta kunnan hallinnossa on tehostunut. --- Etenkin toimielinten sähköinen toimintaympäristö sai suunniteltua kokonaisvaltaisemman muutoksen. Asianhallinnan ja sähköisen asioinnin prosessien kehittäminen jatkuu kunnissa myös hankkeen jälkeen ja kun uudet toimintatavat on omaksuttu, tulee työskentelystä ja asioinnista entistä tehokkaampaa.”

Järjestelmien päivittämiseen liittyvät tietoturvallisuuden kysymykset. Kuntien tehtävänä julkisina viranomaisina on varmistaa käyttämiensä, keräämiensä ja tuottamiensa tietojen luottamuksellisuus, eheys ja saatavuus. Tietoturvalla pyritään takaamaan se, että ainoastaan asianmukaiset tahot pääsevät käsiksi tarvitsemiinsa

tietoihin. Käytössä olevien järjestelmien läpikäynti ja päivittäminen sekä kuntien prosessien arviointi voivat tehdä kunnan toiminnasta samanaikaisesti tehokkaampaa ja (tieto)turvallisempaa.

Sähköiseen päätöksentekoon liittyen analyysiin on tarpeen sisällyttää ote eräästä loppuraportista. Siinä kunnat kertovat, kuinka kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden huolet luottamushenkilöiden halusta ja kyvyistä opetella käyttämään uusia sähköisiä järjestelmiä osoittautuivat hankkeen aikana turhiksi. Myös ikääntyneemmät luottamushenkilöt suhtautuivat päätöksentekojärjestelmien kehittämiseen erittäin myönteisesti. Alla olevaa sitaattia voikin tulkita kehotuksena haastaa digitalisaation edistämiseen ja eri käyttäjäryhmien toimintaan liittyviä negatiivisia ennako-oletuksia, jotka voivat tarpeettomasti viivästyttää digitalisaation kehitystyön aloittamista tai jatkamista.

”Luottamushenkilöt ottivat uuden toimintatavan käyttöönsä ja omaksuivat uudet käytänteet hyvin. Hallinto suhtautui tähän hankkeen osaamis- ja asennehaasteeseen varsin varauksellisesti. Tässä kohtaa voidaan todeta, että hallinto joutui tarkastamaan omaa asennettaan. Jatkossa tapahtuvan kehittämistyön ei pidä antaa kariutua olettamuksiin!”

Toimintatapojen tehostuminen on yhteydessä kustannuksiin. Uusilla järjestelmillä tavoiteltiin, ja loppuraporttien perusteella myös saavutettiin, kustannussäästöjä, mutta vain muutamat kunnat pystyivät arvioimaan säästöjen kokoluokkaa. Helpoimmin arvioitavia kustannussäästöjä olivat sähköisten järjestelmien myötä vähentyneet postituskulut, jotka toivat muutamiin kuntiin useiden tuhansien eurojen vuosittaiset säästöt.

”Merkittävät taloudelliset hyödyt syntyvät laajojen kokousaineistojen tulostamisen ja postittamisen lopettamisesta sekä valmisteluun ja tiedonhakuun käytetyn ajan säästymisestä. Yhden kokouksen osalta kustannussäästön voidaan arvioida olevan 500 euroa ilman matkustamisen vähentymisestä syntyviä säästöjä. Kunnan vuosittaisten taloudellisten säästöjen voidaan arvioida olevan 25 000–30 000 € kokousten määrästä riippuen.”

Tietojärjestelmien päivitys esimerkiksi kevyempää ylläpitoa vaativiin järjestelmiin tai halvempiin ohjelmistolisensseihin toi kustannussäästöjä muutamille kunnille. Eräässä hankkeessa onnistuttiin samanaikaisesti luomaan uusia palveluja ja supistamaan kustannuksia karsimalla vajaakäytöllä olevia tai tehottomaksi osoittautuneita digitaalisia työkaluja.

”Uusi Sharepoint-alustalle toteutettu intranet ei aiheuttanut kunnalle lisäkustannuksia, vaan uudistus saatiin tehtyä jo kunnassa olemassa olevilla lisensseillä. Pysyviä säästöjä saatiin myös poistamalla käytöstä työkaluja, joista ei ole kunnalle kustannuksia vastaavaa hyötyä.”

Kustannussäästöihin liittyen on tärkeä havaita, että etenkin kunnan henkilöstön työaikasäästöön perustuvat kustannussäästöt ovat teoreettisia, jos säästetty työaika on kokonaisuuden kannalta vähäinen eikä johda esimerkiksi tehtävä- tai henkilöresurssimuutoksiin. Samalla on tärkeä huomata, että monissa hankkeissa kehitetyt digitaaliset asiointikanavat (esim. sähköiset lomakkeet ja palautejärjestelmät) parantavat asukkaiden saamia palveluita, mutta eivät kokonaan korvaa aiempia työtapoja. Näin ollen itsessään positiivinen ilmiö eli kunnan tuottamien palveluiden monipuolistuminen voi sisältää kuntien kustannuksia lisääviä vaikutuksia. Lisäksi loppuraporteissa muistutettiin, että todellisten kustannussäästöjen arviointi tulee tehdä vasta myöhemmin, sillä uusien järjestelmien muokkaaminen ja käytön opettelu vaativat aluksi aikaa ja resursseja. Loppuraporteissa esitetyt kustannussäästöt ovat näin ollen vasta alustavia laskennallisia arvioita.

”Säästöjen tarkka todentaminen vaatisi pitkäaikaista seuranta. On arvioitu, että hanke tuo säästöjä hankkeen aikana noin 5000 €, ja jatkossa yhteensä keskimäärin 20 000 €/vuosi. Aluksi

säästöjä ei synny yhtä paljon kuin jatkossa, sillä uusien menetelmien opettelu kuormittaa enemmän, ja hyödyt toteutuvat täysimääräisesti vasta, kun uudet menetelmät osataan rutiininomaisesti.”

Asianhallinnan ja päätöksenteon järjestelmien uudistamisen lisäksi kunnat modernisoivat palveluitaan. Eräässä 12 kunnan yhteishankkeessa rakennettiin kuntien kirjastojen verkkosivuille verkkomaksuominaisuus. Toisaalla puolestaan kerättiin digitaaliseen tietokantaan ja sovellukseen tiedot hankekuntien alueen liikuntamahdollisuuksista, retkeilyreiteistä ja muista vapaa-ajan palveluista. Muissa palveluiden digitalisoinnin projekteissa kehitettiin muun muassa asukkaille suunnattuja sovelluksia, jotka toimivat tiedotus- ja infokanavana tai esimerkiksi ajanvaraus-, asiointilomake- ja avustushakemuspalveluina. Hankkeiden myötä kuntalaisten mahdollisuudet asioida kunnan kanssa monipuolistuivat ja asiointi on aiempaa helpompaa. Lisäksi kehittyneet digitaaliset palvelut (esim. retkeilyreititiedot tai kuntainfot) nähtiin tapana houkuttaa vapaa-ajan asukkaita tai matkailijoita. Samalla uudet verkkoalustat ovat luoneet yhteyksiä kunnan ja muiden toimijoiden yhteistyölle. Eräässä loppuraportissa kerrotaan, kuinka kunnan käyttöönottama avoimen datan verkkoalusta aktivoi myös kansalaisyhteiskunnan toimijoita ja antaa heille uudenlaisen areenan markkinoida paikallista osaamista ja tapahtumia:

”3. sektorin ja vapaan kentän toimijat ovat ottaneet alustan ja sen tarjoamat mahdollisuudet ilolla vastaan ja kehittävät uudenlaisia tuotteita ja palveluita, joissa alustaa voidaan hyödyntää. Alusta parantaa digisisältöjen saavutettavuutta moninaisemmille yleisöille ja tavoittaa uusia yleisöjä kulttuuripalveluiden pariin. Digitaalisen jakelun keinoin pidennetään myös taiteellisten sisältöjen elinkaarta. Alustan käyttöönotto tarjoaa mahdollisuuden kokeiluihin, jotka tavallisesti voivat olla kulttuurialan kolmannen sektorin organisaatioiden ja freelance taiteilijoiden saavuttamattomissa resurssien ja erityisesti tuotantokulujen myötä. Tulevaisuudessa digitaalisten sisältöjen tuotantojen määrä tulee kasvamaan.”

#### **2.4. Kuntien välisen ja kuntien sisäisten yhteistyörakenteiden ja -verkostojen kehittyminen**

Vuoden 2019 toisesta digikannustinhausta lähtien kunnat ovat voineet saada kannustinjärjestelmän kautta rahoitusta digitalisaation edistämiseen vain, jos niiden ehdottama hanke toteutetaan usean kunnan yhteistyönä. Kuntien välisen yhteistyön ehto haastaa kuntien toimintatapoja ja vaatii keskinäisen vuorovaikutuksen ja luottamuksen kehittämistä. Kuntien tulee ottaa huomioon kunkin osallistuvan kunnan erilaiset lähtötilanteet, tarpeet ja odotukset yhteistyötä ja digitalisaation kehittämistä kohtaan.

Aiemmassa, vuoden 2019 hankkeita käsitelleessä arvioinnissa kuntien ”törmäyksen” eli yhteistyöhön kannustamisen tulokset todettiin hyviksi. Kunnat onnistuivat tasapainoilemaan erilaisten toiveidensa kanssa, jakoivat näkökulmia ja osaamistaan ja rakensivat uusia yhteistyöverkostoja. Muutamia poikkeuksiakin tuki mahtui joukkoon. Sama arvio sopii suurimmalta osin myös vuonna 2020 myönteisen rahoituspäätöksen saaneisiin hankkeisiin, vaikka useissa loppuraporteissa käsiteltiin myös kuntien välisen yhteistyön ja projektinhallinnan ongelmia. Näitä eritellään tarkemmin luvussa 3.1.

Pääsääntöisesti yhteistyö kuntien välillä sujui hyvin, vaikka kuntien määrät, kuntien ominaispiirteet ja projektinhallinnan järjestämisen tavat vaihtelivat. Loppuraporteissa onnistumisten taustatekijäksi tunnistettiin varhaisessa suunnitteluvaiheessa alkanut tiivis ja sitoutunut yhteistyö hankkeen tärkeimpien avainhenkilöiden

kesken. Aktiivinen vuorovaikutus, toimivat viestintäkanavat ja sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin loivat työskentelyyn eteenpäinpyrkivän ilmapiirin.

Vuonna 2020 myönteisen rahoituspäätöksen saaneet hankkeet toteutuivat osittain koronapandemian ja siihen liittyvien rajoitusten aikana. Rajoitukset ja etätyösuositukset vaikuttivat kuntien yhteistyön tapoihin. Osa työntekijöistä piti hankkeiden toteuttamista ja yhteisen tilannekuvan luomista etänä haastavana, kun taas toiset eivät kokeneet etätyöskentelyn heikentäneen kuntien yhteistyötä tai hankkeen sisällöllistä toteutusta. Monet osallistujakunnat sijaitsevat maantieteellisesti kaukana toisistaan, minkä vuoksi etäyhteyksien suosiminen oli luontevaa. Maantieteellistä välimatkaa pidettiin eräässä tapauksessa hyvänä asiana myös avoimuuden kannalta, sillä kuntien välillä ei ollut ns. luonnollista kilpailuasetelmaa asukkaista ja investoinneista.

”Koko projekti toteutettiin etänä niin projektitiimin kuin ohjausryhmän osalta, eikä ”livenä” tavattu kertaakaan. Yhteistyö kuitenkin onnistui todella hyvin etäprojektissa. Projektitiimi koki, että työskentely oli onnistunutta ja projektiryhmällä oli hyvä henki. Hankkeen kunnat olivat maantieteellisesti toisistaan etäällä. Tämä todennäköisesti vaikutti myös hanketyöskentelyyn siten, että kokemuksia ja ratkaisuja pystyttiin jakamaan hyvin avoimesti, koska kunnilla ei ollut havaittavissa suoraa kilpailuasemaa esimerkiksi asukkaista tai kunnan elinvoimassa.”

Vastavuoroisesti löytyi hankkeita, joissa maantieteellinen läheisyys nähtiin mahdollisuutena tiivistää ja monipuolistaa kuntien välistä seudullista yhteistyötä sekä mahdollistaa kansalaisille yhteisiä palveluja ja vaikuttamismahdollisuuksia heidän kotikuntaansa laajemmalla alueella.

”Moni seudun asukkaista elää ylikunnallista elämää, jossa koti on yhdessä kunnassa ja työ- tai opiskelupaikka toisessa. Asioille, viihtymään ja vapaa-ajan palvelujen pariin mennään oman kunnan lisäksi myös muihin kuntiin. Yhden kunnan asukkailla voi olla paljon hyödyllistä sanottavaa kehittämiseen, jota tehdään toisen kunnan alueella. --- Hankkeessa saatiin aikaan erityisesti tälle ylikunnallisesta vaikuttamisesta kiinnostuneelle seutulaisien joukolle uusi väylä päästä mukaan kuulemaan seudullisista asioista ja osallistumaan niiden kehittämiseen.”

Kunnat huomauttivat yhteishankkeiden hyötyjen toteutuvan parhaiten silloin, kun kukin kunta hankkii tai käyttää samaa järjestelmää, ja tarvittaessa vain hienosäätää sen ominaisuuksia omaan toimintaympäristöönsä ja tarpeisiinsa sopivaksi. Yhteiset ratkaisut mahdollistavat sen, että kuntien työntekijät saavat toisiltaan perehdytystä käsiteltävistä asioista ja uusien järjestelmien ominaisuuksista. Vertaistuki ja aktiivinen vuorovaikutus helpottavat muutosten edistämistä ja niihin sopeutumista.

”Onnistumisena voidaan ainakin tunnistaa hankekuntien vahva tarve ja halu yhteiskehittämiseen. Tavoitteiden toteutumista edesauttoi saman asianhallintaratkaisun valinta, jolloin aito verstaistuki oli tarjolla normiarjessa hanketyön rinnalla.”

Osassa hankkeita osallistujakuntien koot ja esimerkiksi henkilöstömäärät vaihtelivat suuresti. Erilaisuus vaikeutti joissain tapauksissa yhteistyön suunnittelua ja pakotti pohtimaan tarkemmin projektien toteuttamiskelpoisuutta ja mittakaavaa. Samalla se kuitenkin oli silmiä avaava kokemus, jonka ansiosta osallistujat näkivät erilaisia toimintatapoja. Muutamissa hankkeissa jokaisella kunnalla oli pilotoitavana omanlaisensa järjestelmä tai muutos, joista kerättyjä oppeja jaettiin yhteisesti. Itsenäisten projektien toteuttaminen ja kokemusten aktiivinen välittäminen muille oli yksi tapa, joilla keskenään erilaiset kunnat pystyivät luontevaan ja kaikkia osapuolia hyödyttävään yhteistyöhön.

”Pienissä kunnissa on niukat voimavarat ja syvälliseen perehtymiseen ei riitä samalla tavoin aikaa kuin isommissa kunnissa. Hankkeessa havaittiin pienimmän kunnan hyötyvän selkeästi muissa kunnissa tehdyistä pohjatöistä. Yhteistyö eri kokoisten kuntien välillä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vain suurissa kunnissa saadaan tuotettua esimerkkejä ja malleja pienemmille kunnille. Myös isommat kunnat voivat saada arvokasta näkemystä pienemmistä kunnista, jotka ketterästi pystyvät ottamaan pienempiä parannuksia käyttöön ja jakamaan kannustavaa kokemusta ja oppeja myös isommille kunnille, joissa vastaaville ratkaisuille saattaa olla laajemmat vaatimukset ja asiat etenevät hitaammin.”

Kuntien erilaisuudesta puhuessa on hyvä huomata, että maantieteellisestä sijainnista tai väestömäärästä riippumatta kuntien tehtävät perustuvat yhteiseen lainsäädäntöön. Myös haasteet ja muutostarpeet ovat monin paikoin samat, minkä vuoksi yhteistyö voi vertaistuen lisäksi johtaa tarpeellisten ratkaisujen löytymiseen, tai petollisten sudenkuoppien välttämiseen. Useat hankkeet allekirjoittivat tarpeen lisätä yhteistyötä tulevaisuudessa.

”Yhteiskehittämistä kuntien kesken tulisi harrastaa enemmänkin. Lainsäädäntöpohja on sama kaikille ja painimme samojen haasteiden parissa. Useampi näkökulma käsiteltävään asiaan tuo perusteellisemmän ja laajemman katsantokannan. Tätä toimintatapaa ja -kulttuuria tulisi hyödyntää enemmän.”

### 3. Haasteet

Lukuisten onnistumisten vastapainoksi hankkeissa koettiin haasteita, jotka vaikuttivat niiden aikatauluun, alkuperäisten suunnitelmien toteutuskelpoisuuteen tai tuloksiin. Osa koetuista haasteista johtui kuntien omasta toiminnasta, osa puolestaan oli seurausta ulkoisista tekijöistä, joihin kunnilla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa.

Tässä luvussa eritellään loppuraporttien avulla neljä haastetta tai negatiivisten vaikutusten kokonaisuutta. Ne ovat hankekumppanien yhteistyön ongelmat ja sitoutumisen puute, henkilöstön vaihtuvuus ja muut henkilöstöön liittyvät haasteet, ongelmat ostopalvelutuottajien kanssa ja tavoitteiden ja toimintatapojen tai järjestelmien epäsuhta.

Haasteiden syy- ja seuraussuhteet vaihtelivat. Osa haasteista, kuten henkilöstömuutokset tai henkilöresurssien vähyyt, koski tavalla tai toisella suurinta osaa analysoiduista digikannustinhankkeista. Toiset olivat puolestaan kontekstisidonnaisia ja johtuivat esimerkiksi tiettyjen digitaalisten järjestelmien ominaisuuksista tai ennakoimattomista muutoksista hankesuunnitelmassa. Esitellyt haasteet olivat myös kytköksissä toisiinsa: henkilöstövaihdokset saattoivat esimerkiksi vaikuttaa siihen, että painopisteet ja työskentelyn tavat muuttuivat hanketyön aikana.

Yleisin haasteiden aiheuttama negatiivinen vaikutus, ja haaste itsessään, oli aikataulun venyminen alkuperäisestä suunnitelmasta. Koska aikataulun venymiselle löytyi useita erilaisia juurisyytä, ei aikatauluongelmia käsitellä erillisessä alaluvussa, vaan ne nivoutuvat yhteen muiden haasteiden läpikäynnin kanssa. Samalla on tarpeen korostaa, että nyt arvioitavat 20 hanketta toteutuivat alkuperäisen aikataulun mukaisesti, tai enintään muutamien kuukausien viivästyksin. Raportin aineiston ulkopuolelle jää yhdeksän rahoituksen saanutta hanketta, joiden loppuraportit eivät olleet viivästymisten takia saatavilla tämän yhteenvetoraportin kirjoittamisen aikaan. Näin ollen yhteenvetodon tuloksiin sisältyy jonkin verran epätarkkuutta hankkeiden kokemien haasteiden arvioinnin osalta.

Huomionarvoista on, että loppuraporteissa käsitellyt haasteet ovat kokonaisuudessaan hyvin samankaltaisia kuin vuotta aiemmin alkaneissa digikannustinhankkeissa. Etenkin aikatauluun ja henkilöstöön liittyvät ongelmat korostuivat erittäin vahvasti myös vuoden 2019 digihankkeiden arvioinnissa, jossa aikataulun venymisellä havaittiin olleen vaikutuksia niin projektien laajuuteen kuin laatuunkin. Samat havainnot pätevät nyt arvioitaviin vuonna 2020 käynnistyneisiin digihankkeisiin.

### 3.1. Hankekumppanien yhteistyön ongelmat ja sitoutumisen puute

Yhteistyö oli kunnille sekä voimavara että haaste. Sen myönteisiä puolia ja mahdollisuuksia käsiteltiin luvussa 2.4. Tässä luvussa tarkastellaan tilanteita, joissa kuntien välinen yhteistyö ei toiminut parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi arvioidaan syitä esiin nousseiden ongelmien takana.

Onnistuneen yhteistyön pohja luodaan projektien suunnitteluvaiheessa. Mitä useampia kuntia hankkeeseen osallistuu tai mitä erilaisemmista lähtökohdista kehitystyö kunnissa alkaa, sitä tärkeämpää on muodostaa aluksi yhteinen tilannekuva. Sen pohjalta kuntien on mahdollista luoda yhteiset tavoitteet. Loppuraporttien perusteella osassa hankkeita tavoitteiden ja toimintatapojen pohtimiseen ja asettamiseen ei varattu tarpeeksi aikaa, mikä johti ongelmiin esimerkiksi hankinnoista päätettäessä.

”Useamman organisaation yhteisessä hankkeessa on haastavaa tehdä yhteisiä ratkaisuja tai hankintoja. Paras lähtökohta olisi, kun varattaisiin aikaa tehdä huolellisesti organisaatioiden tarpeita peilaava kokonaiskehittämisuunnitelma, jota voisi lähteä toteuttamaan paloina. Kokonaissuunnitelma taustalla olisi helpompi hahmottaa osaratkaisujen rooli kokonaisuudessa ja neuvotella yhteisistä ratkaisuista. Yhteisten päätösten tekeminen vie aikaa eikä aina sittenkään onnistu, koska tarpeet voivat olla niin erilaisia. Yhteisten kompromissiratkaisujen tekemiseen tulisi opetella oma tekniikkansa.”

Sen lisäksi, että yhteissuunnittelulla ehkäistään käytännön ongelmia, sitouttaa keskustelu ja tavoitteiden asettaminen toimijoita hankkeen toteutukseen. Sitoutumisen ja selkeän johtajuuden puutteella voi puolestaan olla useita haitallisia vaikutuksia. Lähtötilanteen ja tarpeiden selvittäminen myös luo vertailukohdan hankkeen tulosten arvioinnille.

”Yhteishankkeita suunniteltaessa ja toteutettaessa tulee miettiä todellinen tarve ja selkeä kaikkia osallistujia koskeva yhteinen tavoite. Muutoin osallistujien sitoutuminen hankkeeseen voi olla heikkoa ja hankaloittaa näin hankkeen toteutusta.”

”Kehitettävällä palvelulla on oltava selvästi tunnistettu omistaja. Tässä projektissa kartoitettiin useilta palvelualueilta digitalisoitavia palveluita, mutta kokonaisuuden hallinta jäi puutteelliseksi.”

Hankekunnat voivat olla monilta ominaisuuksiltaan, kuten asukasluvultaan, henkilöstömäärältään, väestörakenteeltaan ja sijainniltaan lähellä toisiaan. Ulkoisesta samankaltaisuudesta huolimatta niissä voi olla eroavat toimintakulttuurit ja kunnat ovat voineet järjestää sähköiset järjestelmänsä ja palvelunsa hyvin eri tavoin. Erilaisten ohjelmistojen yhteensovittaminen ja muokkaaminen ovat riippuvaisia kuntien lisäksi palveluntarjoajien kyvystä ja halusta tehdä muutoksia (tätä käsitellään tarkemmin luvussa 3.3). Osalle hankekuntia tuli yllätyksenä, kuinka suuria eroja niiden toimintatavoissa ja digitaalisissa järjestelmissä on.

”Även om kommunerna hade flera likheter, såsom språk, läge och storlek så fanns det ändå utmaningar när det gäller skillnader i arbetssätt och tekniska lösningar.”



Vaikka aiemmassa luvussa etätyö koettiin luonnolliseksi tavaksi toteuttaa kuntien yhteishanke, sisältyy etäyhteyksien varassa toimimiseen riskejä. Verkostomaisissa yhteishankkeissa kumppanien tavoittaminen ja yhteisymmärryksen saavuttaminen voi olla vaikeaa ja hidasta pelkästään sähköpostien ja etäkokousten avulla. Kasvokkaisten kohtaamisten vähyyksyys vaikeutti etenkin toisilleen entuudestaan tuntemattomien toimijoiden yhteistyötä. Hankekuntien määrän lisääntyessä keskeisten avainhenkilöiden joukko laajenee, mikä väistämättä aiheuttaa vuorovaikutuksen ja aikataulujen yhteensovittamisen ongelmia. Ylipäättään koordinointi vaatii sitä enemmän aikaa ja ammattitaitoa, mitä enemmän mukana olevat kunnat eroavat toisistaan.

”Kahden kaupungin yhteishankkeessa on paljon huomioitavia asioita. Kun työskennellään etänä, on kontaktien ja verkoston luominen haastavaa.”

Valtionavustus mahdollisti monille kunnille projektipäällikön tai hankekoordinaattorin palkkaamisen. Ulkopuolelta palkattu työntekijä voi tuoda hankkeisiin sellaista osaamista, jota kunnista ei muutoin löydy. Lisäksi kuntien toiminnan tarkastelu ”uusin silmin” voi auttaa hahmottamaan kehittämiskohteita ja kyseenalaistamaan tehottomia toimintatapoja. Toisaalta ulkoa tuleva projektipäällikkö tai -työntekijä voi joutua asemaan, jossa hänen täytyy tasapainoilla kuntien erilaisten toiveiden ja odotusten sekä hankkeen tavoitteiden ja resurssien rajallisuuden välillä. Loppuraporteissa pohdittiin muun muassa hankekumppanien tasapuolisen kohtelun haasteita tilanteessa, jossa osallistuvien kuntien välillä on useita eroja.

”Tasapuolisuuden säilyttäminen esim. osallistamisen kannalta asiakkaiden ja henkilökunnan osalta on välillä hankalaa – asiakaskunta, toimintakulttuuri, tekniset ratkaisut ja viestintätavat voivat olla erilaisia, mikä täytyy huomioida. Voi käydä myös niin, ettei hanketyöntekijä ole osa kummankaan kaupungin työyhteisöä.”

Aina yhteiset tavoitteet ja sopimuksetkaan eivät takaa yhteishankkeen etenemistä suunnitellusti. Kahdessa hankkeessa kuntien digikehittämisen tiet erkanivat toisistaan. Ensimmäisessä tapauksessa eriytyminen johtui kuntien erilaisista tarpeista, joiden vuoksi ne päätyivät (vastoin alkuperäistä suunnitelmaa) hankkimaan erilaiset järjestelmät. Eriytymisen takia yhteistyön ja -kehittämisen hyödyt jäivät osittain saavuttamatta. Samalla erilaisten järjestelmien valinta vaikeuttaa yhteistyön tekemistä tulevaisuudessa.

”On myös haastavaa toimia yhteishankkeessa, vaikka teimme päätöksen, että hanke on yhteishanke, jossa toteutetaan sama tausta ja sama edustajajärjestelmä, on kyseessä kuitenkin kaksi erilaista kuntaa, jolla toki on omat vaatimuksensa järjestelmille. --- . Jouduimme tekemään eriytymisen, jotta molemmat kunnat saavat sellaisen järjestelmän, joka palvelee molempia kuntia parhaalla mahdollisella tavalla. Kuitenkin eriytymisen vahvuus ja laajuus tuli yllätyksenä.”

Toisessa tapauksessa toisen osallistujakunnan henkilöstömuutokset johtivat siihen, ettei alkuperäistä suunnitelmaa nähtykään enää edistämisen arvoisena. Tuloksena oli se, että kunnat toteuttivat omia kehittämistoimenpiteitään täysin itsenäisesti. Myös tässä tapauksessa yhteishankkeiden potentiaaliset hyödyt jäivät saavuttamatta, eikä hanke pystynyt vahvistamaan tai luomaan kuntiin yhteistyön kulttuuria.

”Kuntien yhteisiä ratkaisuja ei tämän hankkeen myötä saatu luotua. --- Toisen osallistujakunnan henkilöstön suuri vaihtuvuus hankkeen aikana hidastutti ja rajoitti hankkeen etenemistä kunnassa halutulla tavalla. Lisäksi henkilövaihdokset aiheuttivat sen, että alun perin mietittyjä kehityskohteita ei enää koettukaan niin tärkeiksi ja kehittämistoimenpiteet kohdistuivatkin muihin asioihin. Nämä kehittämistoimenpiteet suoritettiin loppujen lopuksi kunnan omina projekteina ilman hankekoordinaattorin mukanaoloa.”

Yhteistyön purkautuminen on harmillista myös valtionavustusta myöntävän valtiovarainministeriön näkökulmasta. Kuntien erilaiset ratkaisut eivät itsesään ole ongelma, mikäli ne ovat tarkoituksenmukaisia ja auttavat kuntia järjestämään asukkaidensa palvelut ja ylläpitämään alueensa elinvoimaa parhaalla mahdollisella tavalla. Yhteistyövelvoitteella valtiovarainministeriö on kuitenkin tavoitellut kuntien yhteistyön lisääntymistä ja kannustanut etsimään yhdessä vaikuttavia ratkaisuja kuntien digihaasteisiin ja kehittämistoiveisiin. Vaikka hankkeet ovat pääosin onnistuneet näiden tavoitteiden saavuttamisessa, pakottavat yhteistyön laajat ongelmat muutamissa tapauksissa arvioimaan, olisiko ministeriö voinut jollain tavalla ennakoita haasteita jo hakuvaiheessa, tai ohjata kuntia sitoutumaan vahvemmin hankkeiden yhteisiin tavoitteisiin. Toisaalta valtiovarainministeriö ei voi, eikä sen ole tarkoituksenmukaista, ohjata kunkin yksittäisen hankkeen toteutusta. Toteutusvastuu on kunnilla eikä ministeriö voi valtionapuviranomaisena osallistua rahoittamiensa hankkeiden toteutusta koskevaan päätöksentekoon.

### **3.2. Henkilöstön vaihtuvuus ja muut henkilöstöön liittyvät haasteet**

Digikannustinhankkeiden loppuraporteissa korostuvat henkilöstöön liittyvät haasteet, jotka johtuivat kunnan hankehenkilöstön vaihtuvuudesta, avainhenkilöiden sitoutumisen puutteesta, ostopalvelutuottajien henkilöstön vaihtuvuudesta, kiireisyydestä tai ammattitaidon vajavaisuudesta sekä kuntien vaikeuksista rekrytoida hankkeisiin työntekijöitä. Ostopalveluntuottajien ja järjestelmätoimittajien henkilö- ja osaamishaasteita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Henkilöresursseihin, henkilöstön vaihtuvuuteen tai osaamiseen liittyvät haasteet ovat usein erityisen pulmallisia, sillä kuntien digitalisaation kehittäminen on aina riippuvaista asiantuntevan henkilöstön työpanoksesta. Vaikeuksista ja yllätyksistä huolimatta useat kunnat pystyivät järjestelemään tehtäviä tai rekrytoimaan uusia työntekijöitä niin, etteivät henkilöstövaihdokset, poissaolot ja ajankäytön haasteet muodostaneet ylitsepääsemätöntä estettä hankkeiden etenemiselle. Toisaalta joukkoon mahtui edeltävässä luvussa käsitelty tapaus, jossa henkilöstövaihdokset osaltaan johtivat kuntien välisen yhteistyön katkeamiseen. Yleisin henkilöstöön liittyvien ongelmien vaikutus oli hankkeiden aikataulun viivästyminen, joka puolestaan saattoi johtaa projektien sisällöllisiin ja laadullisiin muutoksiin.

Yksittäiset poissaolot ja henkilöstön maltillinen vaihtuvuus ovat normaaleja työpaikkojen ilmiöitä. Hanketyöskentelyssä poissaolojen ja henkilöstövaihtuvuuden merkitykset korostuvat, mikäli resurssit ja aikataulut ovat valmiiksi kireät tai vaihtuvuus on poikkeuksellisen suurta. Riskit ovat suurimmat pienissä kunnissa, joissa yksi työntekijä on vastuussa useista työtehtävistä ja projekteista. Kunta-alalla on kova kilpailu osaavista työntekijöistä, mikä lisää henkilövaihdosten todennäköisyyttä. Vaikka kuntien mahdollisuudet vaikuttaa työntekijöidensä urapolkuihin ovat rajalliset, voivat ne varautua yllättäviin tilanteisiin aikataulu- ja resurssisuunnittelun sekä määrätietoisen johtamisen ja tehtävien priorisoinnin avulla.

”On perusteltua varmistaa hankekuntien asiantuntijoiden työtilanne, jotta kuntien muut hankkeet, kehittämistoimet ja tietojärjestelmien käyttöönotot eivät osu päällekkäin hankkeen aikataulujen kanssa. On valitettavan tyypillistä, että pienten kuntien viranhaltijat ovat työllistettyjä ja kunta-alan osaajapulan takia asiantuntijoille tarjoutuu työmahdollisuuksia kesken hankkeen, joiden takia hankkeen toteutus voi viivästyä.”

”Hankkeelle kannattaa tarvittaessa heti alussa myös koota käytännön työrukkanen, ja määrittää, kuinka paljon työaikaa sen jäsenillä on käytössä sekä varmistaa esimiehiltä työajan käyttö

hankkeessa työskentelyyn. Mielellään tämä tulisi tehdä hankkeen pj:n toimesta, koska hanketyöntekijällä ei välttämättä ole ”auktoriteettia” määrätä työntekijöitä työrukkaseen.”

Muutamissa hankkeissa vaadittu työmäärä osoittautui aikana liian suureksi käytettävissä olevaan työaikaan nähden, mikä johti tarpeeseen suunnitella työtehtäviä uudestaan. Taustalla oli kahdenlaisia syitä. Ensiksi, osassa kuntia käsitys kunnan digitalisaation tilannekuvasta oli aluksi epätarkka tai liian optimistinen. Toisin sanoen kunnat yliarvioivat oman digitaalisuutensa ja digikyvykkyytensä, tai eivät tunnistaneet kaikkia olennaisia kehittymisen esteitä. Niitä olivat esimerkiksi puutteet uudistamisen edellytyksenä olevissa suunnitelmissa ja järjestelmissä. Nämä taustajärjestelmien ja –suunnitelmien kehitystarpeet jäivät vaivaamaan muutamia kuntia myös digikannustinhankkeiden päätyttyä.

”Hankkeen edetessä on tullut ilmi, että kuntien tiedonohjaussuunnitelmien ajantasaisuus on merkittävä tekijä sähköisten kokouskäytäntöjen toimivuuden takaamiseksi. Tiedonohjaussuunnitelmat ovat hankekunnissa olemassa, mutta niiden ajantasaisuudessa on joiltain osin päivitettävää. Tämä ongelma on edelleen olemassa ja asian saattaminen ajantasaiseksi vaatii henkilöstöresursseja.”

Toiseksi, muutamit kunnat olivat määritelleet henkilöstöressit digihankkeiden tavoitteisiin nähden liian kireiksi. Sen sijaan, että ongelmat olisivat syntyneet liian epätarkasta lähtötilanteen analysoinnista, ei kunnissa selvitetty tarpeeksi huolellisesti sitä, millaista panostusta kunnianhimoisten tavoitteiden toteuttaminen vaatii. Osa kunnista onnistui lisäämään työntekijöiden määrää hankkeen aikana tai priorisoimaan tehtäviä, mikä varmisti laadukkaan toteutuksen.

”Hankkeen tavoitteiden optimaalinen toteutus olisi vaatinut enemmän resursointia kuntien puolelta. --- Ilman henkilöressin lisäystä, alustalle hankkeen aikana saadun materiaalin määrä olisi ollut reilusti alhaisempi.”

Kaikissa hankkeissa avoimiin työtehtäviin ei löydetty tekijöitä. Näissä tilanteissa kunnat paikkasivat osaajapulaa hankkimalla työsuorituksia ulkopuolisilta toimijoilta. Tällä saattoi olla jopa kokonaiskustannuksia vähentäviä seurauksia.

”Verrattuna suunniteltuun budjettiin kuntien henkilötyön kustannukset jäivät merkittävästi suunniteltua pienemmäksi, mikä johtuu osittain resurssien saatavuuden haasteesta ja osittain siitä, että projektityötä päädyttiin hankkimaan ostopalveluna useisiin kuntiin.”

Loppuraporteissa kunnat käsittelivät myös digitalisaation moniulotteisuutta, johon viitattiin jo asukkaiden osallistumismahdollisuuksia käsittelevässä luvussa. Teknisen kyvykkyyden ja substanssiosaamisen lisäksi tärkeä osa hankkeiden onnistumista on toimiva viestintä. Sen merkitys korostuu, kun tavoitteena on tuottaa palveluja asukkaille. Tällöin vaikuttavuutta tulee kuntien mukaan arvioida teknisen ja hallinnollisen toteutuksen lisäksi asukkaiden hanketta tai uutta palvelua kohtaan osoittaman kiinnostuksen perusteella. Eräässä kunnassa havahduttiin siihen, ettei projektin ohjausryhmään tai ydintiimiin kuulunut viestinnän asiantuntijaa, vaikka viestinnässä onnistuminen oli yksi koko projektin onnistumisen edellytyksistä.

”Yksi hankkeen selkeä haaste on ollut markkinointi- ja viestintäosaamisen ja henkilöstön puute kunnissa. Ohjausryhmään kuului suurimmaksi osaksi hyvinvointi- ja liikuntapuolen henkilöstöä, mikä oli oleellista sisältöjen tuottamisessa ja tunnistamisessa. Kuitenkin toinen yhtä oleellinen osa hanketta, oli sisältöjen markkinointi asiakkaille ja viestintä liittyen hankkeessa tehtyihin sisältöihin. Sisältö ei ole itseisarvo, jos sisältöä ei kukaan käytä.”

Sen lisäksi, että henkilöstön tai omistajien vaihtuvuudella on usein negatiivisia vaikutuksia hankkeen etenemiseen ja kuntien väliseen yhteistyöhön, vaikeuttavat henkilöstövaihdokset projektien johtamista ja ylipäättään kuntien pitkäjänteistä ja suunnitelmallista uudistamista. Työntekijöiden vaihtuminen pakotti digihankkeita toteuttaneet kunnat erilaisiin sijais- ja väliaikaisjärjestelyihin sekä ostopalveluiden aiottua laajempaan käyttöön. Toistuvat henkilöstömuutokset tekivät toiminnallisten uudistusten toteutuksesta rikkonaista:

”Kokonaisprojektin omistaja vaihtui kaikkiaan projektin aikana kolme kertaa. Myös kunnan osaluokituksen omistajissa tapahtui vaihdoksia. Projektityöntekijöiden kohdalla oli myös vaihtuvuutta ja hankkeen aikana päädyttiinkin korvaamaan projektiasiantuntijan työpanosta ostopalveluna.”

Lopuksi on tärkeä huomauttaa, että vuosina 2020–2022 toteutettuja hankkeita ja niiden henkilöstöä rasittivat yllättävän koronapandemian lisäksi hyvinvointialueuudistuksen toimeenpano. Kunnilla on ollut hyvinvointialueuudistuksen niin sanotun voimaanpanolain (616/2021) nojalla velvollisuus osallistua hyvinvointialueen valmisteluihin ja tarjota tarvittaessa virka-apua hyvinvointialueelle. Lisäksi hyvinvointialueuudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien omaan toimintaan ja tietoteknisiin järjestelmiin. Muutosten valmistelu ja toteuttaminen koskettivat myös digihankkeiden johtajia ja henkilöstöä.

”Hyvinvointialueiden valmistelu on tuonut runsaasti lisätehtäviä kuntiin ja myös hankkeessa mukana oleva projektihenkilöstö on joutunut odottamattomasti käyttämään työaikaansa hyvinvointialueen valmisteluun liittyviin tehtäviin.”

### 3.3. Ongelmat ostopalvelutuottajien kanssa

Vuonna 2020 myönteisen rahoituspäätöksen saaneissa kuntien digihankkeissa sähköisten järjestelmien ja ohjelmistojen päivittäminen ulkoistettiin yksityisten yritysten vastuulle. Vaikka kunnat olivat pääosin tyytyväisiä ostopalveluita tuottaneisiin yrityksiin ja niiden työn laatuun, syntyi kuntien ja yritysten yhteistyön ongelmista muutamalle projektille vakavia haasteita. Niitä aiheuttivat esimerkiksi järjestelmätoimittajien ja konsulttien henkilövaihdokset, epäselvyydet tavoitteista tai tekniset ongelmat palveluntuottajien järjestelmissä. Lisäksi kunnat raportoivat konsulttitoimistojen ja järjestelmätoimittajien resurssipulasta ja konsulttien puutteellisesta asia- ja hankehallinto-osaamisesta.

Edeltävässä luvussa kuvattuja henkilöstöön ja henkilöresursseihin liittyviä haasteita koettiin kuntien lisäksi ostopalvelutuottajien joukossa. Joko haasteet johtuivat ostopalvelutuottajien kiireestä ja päällekkäisten projektien suuresta määrästä, tai yritysten resurssisuunnittelussa tapahtuneista arviointivirheistä. Kaikki yritykset eivät varautuneet digiprojekteihin tarvittavan suurella henkilöresurssilla, mikä näkyi esimerkiksi yhteydenpidon viiveinä.

”Projektin näkökulmasta [ostopalvelutuottajalta] olisi tarvittu projektipäällikön lisäksi tekninen asiantuntija tiiviisti mukaan projektityöskentelyyn. Teknisten tietojen ja yksityiskohtaisten tehtävien välittämiseen muodostui epäselvyyttä ja viiveitä.”

Liian vähäiseksi osoittautuneen työpanoksen ohella muutama hanke huomautti ostopalvelutuottajien työn laadussa ja asiantuntemuksessa olleen parantamisen varaa. Nämä tapaukset olivat onneksi harvinaisia ja useimmiten kunnat onnistuivat paikkaamaan etenkin pienehköjä ongelmia työn laadussa niiden omien työntekijöiden panoksella.

Osassa tapauksia palveluntuottajat kieltäytyivät kuntien pyynnöistä muokata hankittavaa ohjelmistoa tai järjestää erillistä ohjelmistojen käyttöön opastavaa koulutusta. Kiistatilanteissa yritykset vetosivat esimerkiksi liikesalaisuuksiin ja ohjelmistojen ominaisuuksiin, joiden muokkaaminen osoittautui mahdottomaksi tai erittäin vaikeaksi. Osa yrityksistä myös varjeli kehittämäänsä digitaalista ohjelmistoa eikä halunnut sitä avattavaksi laajempaan ja yksittäisestä yrityksestä riippumattomaan kehittämiseen. Kuntien näkökulmasta puutteellinen koulutus uusien järjestelmien ja ohjelmistojen käyttöön hidasti hyötyjen toteutumista ja aiheutti kritiikkiä uudistuksia kohtaan. Lisäksi kunnat joutuivat omana työnään laatimaan erillisiä ohjeita ja koulutuksia.

”Ohjelmistotoimittaja ei tarjonnut edes pääkäyttäjille henkilökohtaista koulutusta vaan ainoastaan kirjalliset ohjeet ja koulutusvideon. Ohjelmistotoimittajalta saatuja ohjeita ei kuitenkaan liikesalaisuuksista johtuen voida jakaa oman kaupungin ulkopuoliseen käyttöön.”

”Kartoitusvaiheessa tunnistetut toimittajat eivät ole halukkaita kehittämään avoimia rajapintoja omiin ratkaisuihinsa, jolloin sähköisen kokousjärjestelmän integroinnin toteuttaminen voi tulla kohtuuttoman vaikeaksi ja ennakoimattoman kalliiksi.”

Vaikeimpia korjattavia olivat tilanteet, joissa ostopalveluntuottaja ei pystynyt tuottamaan sovittua palvelua sovituksessa ajassa. Erityisen hankalia olivat lisäksi tapaukset, joissa projektin aikana ilmeni, että yritysten ja kuntien oletukset hankittavan palvelun sisällöstä erosivat toisistaan. Kuntien toiveet ja tarpeet ja järjestelmätoimittajan rakentama tuote eivät vastanneet toisiaan, mikä johti aikataulullisiin ja sisällöllisiin ongelmiin. Erään loppuraportin perusteella järjestelmätoimittajalta ei saatu riittävästi apua hankittavan palvelun määrittelyyn, vaikka toimittajan odotettiin tuntevan samankaltaisten kehitystöiden kannalta olennaiset asiat. Epätarkka tilauksen määrittely kertaantui suurempina ongelmina myöhemmin.

”Testauksessa havaittiin joitakin puuttuvia toiminnallisuuksia. Näiden määrittely on vielä tehtävä erikseen. Määrittelyyn liittyen olisi tarvittu toimittajilta tarkempaa ohjausta ja apua määrittelyvaiheessa. Asiakkaat eivät ole järjestelmäkehityksen määrittelyiden ammattilaisia, toisaalta toimittaja on toteuttanut vastaavan kaltaisia portaaleja useammalle asiakkaalle. Jälkikäteen on käynyt ilmi, että joitain toiminnallisuuksia ei ole toteutettu, koska niitä ei oltu ymmärretty määrittellä, osa toteuttamatta jääneistä asioista vaikeuttavat vähintäänkin alustan käyttöä.”

Kunnat tunnistivat olevansa usein yrityksiin nähden alakynnessä kysymyksissä, jotka koskettavat digitaalisten järjestelmien teknistä toteutusta. Tämä kuntien ja yritysten informaatioasymmetria koettiin ongelmaksi. Loppuraporttien kirjoittajat jakoivat vertaisilleen vinkkejä siitä, kuinka epäselvyyksiä yritysten kanssa solmittavien sopimusten sisällöistä ja laskutuksista voi ehkäistä. Ne peräänkuuluttivat sopimusten tarkkaa laadintaa ja selväsanaisten etenemisraporttien vaatimista järjestelmätoimittajilta. ”Avoimien piikkien” välttäminen nähtiin ensiarvoisen tärkeäksi.

”Järjestelmätoimittajan kanssa tehtävät sopimukset kannattaa käydä läpi tarkkaan. Erityisesti kannattaa kiinnittää huomiota, että sopimus ei sisällä ns. avoimia piikkejä, joita voidaan laskuttaa tuntityötä ilman rajoituksia. --- Toimittajalta tulee vaatia myös tarkempia versiotiedotteita, jotta pystytään arvioimaan, mitä korjauksia tai muutoksia versioiden välillä on tehty ja jotta varmistetaan, että päivitykselle asetettavat odotukset täyttyvät.”

Vaikka tässä luvussa on käsitelty kuntien ja yritysten välisiä ristiriitatilanteita ja yhteistyön ongelmia, on digihankkeiden loppuraporttien perusteella selvää, että suomalaisten kuntien digitalisaation kehittämiseen ja

prosessien automatisointiin tarvitaan ostopalvelusopimuksilla hankittavaa tukea. Tähän sisältyy valtionavustuksen käytön kannalta sekä hyviä että huonoja puolia. On järkevää, ettei kunta ryhdy itse toteuttamaan kehitystyötä, johon kunnassa ei ole osaamista tai resursseja. Näissä tilanteissa yritykset pystyvät tarjoamaan kunnille välttämätöntä apua, joka hyödyttää kuntaa, ja jolle ei välttämättä ole kuin lyhytaikainen tarve. Toisaalta on tärkeää arvioida hankekohtaisesti, kuinka paljon kuntien oma osaaminen kehitty kokonaisuuksissa, joissa merkittävä osa hankehallinnoinnista ja järjestelmäkehityksestä on ulkoistettu yksityisille yrityksille.

Etenkin erilaisten järjestelmähankintojen osalta on myös huomioitava, että järjestelmien vaatima jatkokehitys ja ylläpito sitovat resursseja myös tulevaisuudessa. Samalla ne voivat aiheuttaa kunnalle riippuvuutta järjestelmätoimittajasta. Mitä räätälöidympiä kuntien tilaamat digitaaliset ratkaisut ovat, sitä vaikeampaa kuntien on jatkossa vaihtaa järjestelmätoimittajaa tai muuta palveluntarjoajaa. Toisaalta räätälöidyt ratkaisut voivat tuottaa kunnille hyötyjä, jotka jäisivät yleisemmillä järjestelmäversioilla saavuttamatta. Yhteenvedona voidaan todeta, että digihankkeiden perusteella yhteistyö erilaisten ostopalvelutuottajien kanssa voi olla kunnille joko suuri voimavara ja asiantuntijuuden lähde, tai resursseja ja kärsivällisyyttä kuluttava vyyhti.

”Eri palveluiden ja järjestelmätoimittajien kanssa yhteistyö sujui vaihtelevasti. Hankkeen aikana otettiin käyttöön useita erilaisia palveluita ja osa toimittajista oli erittäin yhteistyökykyisiä ja sovitusta asioita pidettiin kiinni. Joidenkin toimittajien osalta oli haasteita pitää sovitusta aikatauluista kiinni, tuottaa sovitun mukaista palvelua tai vastata viesteihin ja palvelupyyntöihin.”

### **3.4. Tavoitteiden ja toimintatapojen tai järjestelmien epäsuhta**

Digitalisaation kehittäminen kunnissa vaatii monipuolista tietoteknisten järjestelmien ja digitalisaation tuntemusta. Samalla on tarpeen ymmärtää kuntia, niiden toimintaympäristöjä ja kansalaisten toiveita ja odotuksia. Kuntien toiminnan ja tarpeiden sovittaminen yhteen digitaalisten järjestelmien ominaisuuksien kanssa vaatii huolellista suunnittelua, vaihtoehtojen analysointia ja asiantuntevaa projektien toteuttamista. Yhdessä kunnassa hyväksi havaittu ratkaisu ei välttämättä sovellu sellaisenaan toisen kunnan käyttöön.

Monet digitaaliset järjestelmät sopivat useisiin käyttötarkoituksiin. Tietyt kuntien prosessit ovat kuitenkin niin monimutkaisia tai moniulotteisia, ettei niitä välttämättä ole järkevää toteuttaa kokonaisuudessaan yhdessä järjestelmässä. Prosessinäkökulman lisäksi kuntien digikehittämisessä tulee huomioida eri kohderyhmien erilaiset tavat käyttää järjestelmiä. Esimerkiksi kunnanvaltuuston kokouksen järjestäminen kokonaan etäyhteyksin ja digitaalisia asianhallintajärjestelmiä hyödyntäen edellyttää monia erilaisia toiminnallisuuksia. Eräs hankekunta kertoi loppuraportissa, kuinka kunnan päätöksentekoprosessin suunniteltu keskittäminen Microsoft Teamsiin osoittautui vaikeaksi ja käytössä olevaa järjestelyä huonommaksi vaihtoehdoksi. Teamsiin ei saanut integroitua kunnan asianhallintajärjestelmää toivotulla tavalla. Lisäksi Teamsin toiminnot vaihtelevat käyttäjän oman käyttöympäristön (organisaation sisäinen tai ulkoinen käyttö) ja tietokoneen käyttöjärjestelmän (esim. Windows, macOS) mukaan.

”Teams ei kuitenkaan vastannut kaikkiin odotuksiin, mitä hankkeen käynnistyessä oli. Päätöksentekoprosessissa käytetään jatkossakin erillistä, asianhallintajärjestelmään integroitua sähköistä kokoustilaa, sillä sen korvaaminen Teamsilla olisi mm. lisännyt manuaalisesti tehtävän työn määrää. Teamsin kaikki ominaisuudet eivät myöskään ole käytettävissä organisaation

ulkopuolisten käyttäjien kanssa (esimerkiksi tiimiin luotava White board), ja Teamsin käyttämisessä muilla kuin Windows-koneilla on rajoitteita esimerkiksi käytettävyyden suhteen.”

Samankaltaiset havainnot toistuivat myös toisessa digihankkeessa, jossa uusi ohjelmisto todettiin hyväksi vaihtoehdoksi osaan kunnan sähköisen päätöksenteon kehityskohteista. Ohjelmiston muiden ominaisuuksien heikkoudet kuitenkin johtivat sen hylkäämiseen ja toisen vaihtoehdon valitsemiseen.

”Järjestelmään ei ole luotu ”kokouskäsitely” -osiota. Tämä estää esteellisyyksien ja niitä koskevien perusteiden kirjaamisen. Pöytäkirjaan ei ole mahdollista kirjata esittelijän muutettuja päätösehdotuksia. Tällainen tila on vain vastaesityksille. Lisäksi nykyinen toimintatapa kokousten tiedottamisessa medialle koettiin paremmaksi ja tiedotusvälineitä enemmän palvelevaksi. --- Mikäli sähköistä kokoushallintaa käytettäisiin reaaliaikaiseen pöytäkirjan laatimiseen, niin tiedote pitäisi laatia erikseen. Tämä aiheuttaa ylimääräisen työn ja viivästyttää tiedotusvälineiden palvelua. Myös kokouksessa läsnä olevien kirjaaminen muodostuu ongelmaksi.”

Vaikka hankkeissa pyrittiin yhtenäistämään, yksinkertaistamaan ja uudistamaan käytettäviä sähköisen päätöksenteon järjestelmiä ja niiden toimintaa, ei tämä aina onnistunut toivotulla tavalla. Hankkeiden toteutustapojen, käytettävien sähköisten järjestelmien ja asetettujen tavoitteiden epäsuhta aiheutti pahimmillaan tilanteita, joissa hanke ei tuottanut kunnille toivottuja ja odotettuja lopputuloksia. Tavoitteet ja digitalisaation hyödyt jäivät siis saavuttamatta kokonaan tai osittain.

”Sähköisen kokoushallinnan osalta hankkeen odotukset olivat korkealla, mutta hanke ei tuottanut odotettuja tuloksia. Näin ollen hankkeen tuotoksista ei olennaisia vaikutuksia.”

”Hankkeen aikana todettiin, että sähköisen kokouskäytännön kehittämistyö on ikävä kyllä varsin järjestelmäsidoista. Kunnan tarpeita vastaavia avoimen lähdekoodin järjestelmiä ei ole ja eri toimijoilta hankittujen sovellusosien yhteensovittaminen ei ole mahdollista tai on kustannuksiltaan niin kallista ettei se ole järkevää.”

Tavoitteiden ja toteutuksen epäsuhta ei koskenut pelkkiä digitaalisia järjestelmiä. Erään hankkeen tavoitteena oli luoda uusia vuorovaikutuskanavia kuntien sidosryhmien kanssa tehtävään yhteistyöhön. Käytännössä tämä tarkoitti Teamsin käytön laajentamista ja monipuolistamista niin kunnan sisäisessä työskentelyssä kuin kunnan ja sidosryhmien välisessä vuorovaikutuksessa. Kunnat kokivat hankkeen onnistuneen hyvin, mutta matkaan mahtui myös hidasteita. Yksi niistä liittyi potentiaalisten käyttäjäryhmien osallistamiseen ja käyttäjien toiveiden keräämiseen. Kansalaisten oli vaikea ennen hanketta hahmottaa, millaisia digitaalisia osallistumismahdollisuuksia on olemassa ja miten ne toimivat. Lisäksi heillä ei ollut näkemystä siitä, miten ja mihin niitä voisi parhaiten käyttää. Syynä oli se, etteivät haastatellut henkilöt olleet aiemmin tutustuneet vastaaviin digitaalisiin osallistumismahdollisuuksiin. Toisin sanoen hankkeessa tiedusteltiin ihmisiltä mielipidettä asioista, jotka olivat heille jopa täysin tuntemattomia, minkä vuoksi he eivät myöskään osanneet ottaa niihin kantaa. Ihmisiltä kysytyä oikeita kysymyksiä, jotka olisivat helpottaneet haastavaa tilannetta ja rohkaisseet pohtimaan mahdollisia tulevaisuuskuvia.

”Käyttäjäryhmien osallistamisessa palvelumuotoilun keinoin oli haasteita. Ylipäätään oli haastavaa osallistaa ihmisiä digitaalisen palvelun käytön suunnitteluun, mistä heillä ei ollut ennestään kokemusta eikä näin ollen ajatuksia, mihin sitä voisi hyödyntää. Palvelumuotoilijalta olisi kaivattu tässä tilanteessa syvempää osaamista sidosryhmille järjestettyjen (etä)työpajojen suunnitteluun ja toteuttamiseen, ja erityisesti kysymyksenasettelun miettimiseen.”

Kuntien erilaisuus heijastuu niiden digitalisaatioon ja sen kehittämisen resursseihin. Kuten tässäkin raportissa on todettu, voi etenkin pienten kuntien digitalisaation kehittäminen olla riippuvaista yksittäisten asiantuntijoiden työpanoksesta tai ulkoista rahoitusta saavista pistemäisistä kehityshankkeista. Kuntien lähtö- tai tavoitetasot vaihtelevat suuresti. Muutamit kunnat kritisoivat loppuraporteissa erillisiä kehittämisrahoja, jotka eivät mahdollista pitkäjänteistä työskentelyä kuntien digitalisaation kehittämiseksi. Kunnat esittivät, että lisätäkseen kuntien digikyvykkyyttä valtion tulisi hankerahoitusten sijaan tarjota digitaipaleensa alkuvaiheessa oleville kunnille digitalisaation ”alkupaketti” eli jonkinlainen sähköisten järjestelmien ja niiden käyttökoulutusten kokonaisuus. Kunnat eivät täsmentäneet paketin sisältöä, mutta ne näkivät nykyisten digitalisaation rahoitusmekanismien, kuten digikannustinrahan, johtavan siihen, että tietyt kunnat rahoittavat hankerahoituksella (lakisääteisten) digitaalisten perustarpeiden täyttämistä. Resurssi- ja osaamispuolan takia varsinainen kehittäminen jää kuitenkin tekemättä. Samankaltaisia ajatuksia esitettiin myös vuonna 2019 alkaneiden hankkeiden loppuraporteissa.

”Isoissa kaupungeissa digitalisaatio on jo aivan eri asteella kuin pienissä kunnissa. Kaikissa pienissä kunnissa digitalisaation kehittämisen alkuvaiheessa kehittämiskohteiksi valikoituvat samat kehitettävät asiat. Näitä sitten aletaan hankkeen myötä kehittämään ja hanke ei sitten ehdi edetä juurikaan sen pidemmälle. Tähän apuna olisi, että kaikki aloittelevat kunnat saisivat ”alkupaketin”, jolla tehtäisiin helpot ja aloitusvaiheessa tarvittavat digitalisoinnit ja sitten oikeasti päästäisiin tekemään kehittämistä. Täten säästyisi myös hankerahoitusta muihinkin kunnan digitalisaatiota edistäviin asioihin.”

Hieman samaan asiaan viitaten eräässä loppuraportissa todettiin, ettei kansallisia palveluita kehittäville ja ylläpitäville toimijoilla ole aina ajankohtaista näkemystä pienten kuntien digihaasteista ja toiminnan realiteeteista. Digitalisaation kehittämistyötä johtavat resursseiltaan vahvemmat kunnat ja kaupungit sekä muut toimijat. Yritykset ja valtion virastot saattavat olla tottuneempia toimimaan näiden digitalisaatiossa pidemmällä olevien kuntien kanssa.

”DVV:n kanssa tehdyn tiiviin yhteistyön myötä DVV sai hyvää tietoa pienten kuntien haasteista digitalisaatioon ja erityisesti suomi.fi –palvelujen käyttöön liittyen. Esiin tuli useita asioita mitä ei välttämättä isojen kaupunkien kanssa työskennellessä ilmene.

Kuntien resurssihaasteet ja niistä johtuvat viiveet digitalisaation edistämisessä ovat ongelma, jonka ratkaisu ei liity pelkästään kuntien digitalisaatioon. Suomalainen kuntakenttä ja kuntien toiminta- ja kehittymiskyvykkyys on voimakkaasti eriytynyt. Lisäksi on tärkeä huomioida kuntien näkemys siitä, että ulkoisesti samankaltaisessa asemassa olevat kunnat voivat olla toimintatavoiltaan ja käytössä olevilta digitaalisilta järjestelmiltään hyvin erilaisia. Vaikka kunnat toivovat ajoittain valtiolta ”digitalisaation alkupakettia”, on sellaisen toteuttaminen onnistuneesti erittäin vaikeaa kuntien erilaisuudesta ja teknologian nopeasta kehityksestä johtuen. Kaikille saman ratkaisun tarjoamisen sijaan digikannustinjärjestelmän tavoitteena on ollut tarjota kunnille joustava mahdollisuus toteuttaa digitalisaation kehittämistä yhteistyössä sellaisten kuntien kanssa, jotka kunnat itse näkevät optimaalisiksi yhteistyökumppaneiksi. Digikannustinrahoituksen väljät teemat ja yhteistyöhön kannustaminen sekä kunnille asetettu velvoite jakaa hankkeidensa oppeja muille kunnille huomioivat valtiovarainministeriön näkökulmasta parhaiten kuntien erilaiset lähtökohdat ja tarpeet digitaalisten toimintatapojen kehittämiseen.



#### 4. Yhteenveto

Vuonna 2020 valtiovarainministeriö halusi kuntien digitalisaation kannustinjärjestelmän avulla kannustaa kuntia arvioimaan erityisesti niiden päätöksentekoprosesseja, hallintoa, etätyökäytäntöjä, digitaalisia palveluita ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Kunnat saivat hakea rahoitusta yhteishankkeisiin, jotka edistivät digitalisaatiota näissä teemoissa.

Tässä raportissa on käyty läpi 20:n hankkeen loppuraportit. Niissä kunnat kertovat hankkeiden suunnitelmista, riskeistä, toteutustavoista, onnistumisista, haasteista ja teknisistä sekä toiminnallisista tuloksista ja vaikutuksista kuntien toimintaan nyt ja tulevaisuudessa. Tähän raporttiin on valittu muutamia useissa loppuraporteissa toistuvia onnistumisia, mutta myös haasteita. Molemmille on leimallista yhteneväisyys vuonna 2019 käynnistyneiden hankkeiden kokemuksiin, joita on arvioitu vuonna 2022 valtiovarainministeriön julkaisemassa yhteenvetoraportissa. Vuonna 2020 käynnistyneiden hankkeiden onnistumiset, kuten lisääntynyt ymmärrys digitalisaatiosta, kuntien välisen yhteistyön kehittyminen ja toimintojen tehostuminen, sekä haasteet, kuten aikataulun venyminen, henkilöstön vaihtuvuus, ajoittaiset ongelmat ostopalvelutuottajien kanssa ja kuntien yhteistyön rakoilu muutamissa tapauksissa, ovat tuttuja aiemmasta raportista. Kahden peräkkäisen arvioinnin tulokset vahvistavat kuvaa digitalisaation kannustinjärjestelmästä rahoitettujen hankkeiden arkitodellisuudesta ja vaikuttavuudesta.

Sisällöllisesti vuonna 2020 alkaneissa hankkeissa saavutettuja tuloksia voidaan pitää monipuolisina. Kunnat muun muassa käyttöönottoivat tilavarausjärjestelmiä, kehittivät etätyömalleja, uusivat päätöksenteko- ja asianhallintajärjestelmiään, kehittivät asukkaille vapaa-ajan mahdollisuuksista kertovia sovelluksia ja mahdollistivat verkkomaksamisen kirjastojensa asiakkaille. Lisäksi kunnat esimerkiksi pilotoivat robottipuheluita, järjestivät etänä asukkaiden keskustelutilaisuuksia, ottivat sidosryhmiä vahvemmin mukaan päätöksenteon kanaviin ja modernisoivat palautejärjestelmiään. Teknisten ratkaisujen lisäksi huomiota kiinnitettiin asukasviestintään ja digitukeen sekä uudenlaisten kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyöareenoiden rakentamiseen.

Tulosten taustalla vaikuttavat kuntien lisääntynyt ymmärrys digitalisaatiosta, yhteistyömallien kehittyminen ja verkostojen kasvaminen. Vaikka kehittäminen ei sujunut ongelmitta, on loppuraporttien perusteella piirtyvä kokonaiskuva positiivinen ja osoittaa kuntien kykyä ja halua kehittää digitaalisia toimintojaan ja palveluitaan. Hankkeissa kasvanut kuntien digikyvykyys on tulevaisuuteen kantavaa pääomaa, jota kunnat toivottavasti hyödyntävät aktiivisesti myös jatkossa. Kuten aiemmassa raportissa todettiin, ”suuressa kuvassa valtionavustuksen voidaan todeta toimineen tarkoituksenmukaisena kuntien digitalisaation kehittämisen ohjausmekanismina, joka ohjasi hankekuntia tarkastelemaan digitalisaation tilaa ja etsimään erilaisia keinoja sen parantamiseksi.”

Tulevaisuuden kannalta keskeinen kysymys on, miten kuntien digikehittäminen jatkuu ja kuinka hankeaikana käyttöönotetut järjestelmät ja toimintamallit vakiintuvat. Loppuraporttien perusteella voidaan olettaa, että suurin osa tuloksista sulautuu osaksi kuntien normaalia toimintaa. Monet hankkeet keskittyivät olemassa olevien toimintojen ja järjestelmien uudistamiseen. Ne tuottivat tarpeellisia päivityksiä, jotka olisi täytynyt joka tapauksessa tehdä. Onkin erittäin vaikea nähdä perusteita sille, ettei tällaisia tuloksia hyödynnettäisi jatkossa.

Suurempi kysymysmerkki on se, miten kokonaan uusia palveluita tai toimintatapoja kehittäneiden hankkeiden tuloksille käy. Osa kunnista kritisoi aiemmissa luvuissa sitä, kuinka määräaikainen rahoitus mahdollistaa vain lyhyet kehittämisspyrähdykset, joiden jälkeen digitalisaation syventäminen voi pysähtyä resurssipulan takia.

Kokonaan uusien palveluiden, järjestelmien ja toimintatapojen vakiinnuttaminen ja ylläpitäminen vaativat aina rahaa ja henkilöstön työaikaa. Kun kehittäminen ja toiminnan jatkuvuus ovat sidottu ulkopuoliseen erillis- ja hankerahoitukseen, täytyy jokainen kehittämissuunnitelma muotoilla vaihtuvien ulkoisten rahoittajien rahoitusehtojen mukaan. Tästä seuraa väistämättä epävarmuutta ja kehitystyön epätasaisuutta, joka vaikuttaa kunnan toimintatapojen kehittämisen lisäksi kunnan osin tai kokonaan hankerahalla palkkaamaan henkilöstöön. Toisaalta kunnat eivät loppuraporteissa juurikaan pohtineet sitä, olisiko niillä itsellään mahdollisuuksia edistää digitalisaation kehittämisen pitkäjänteisyyttä tai strategisuutta esimerkiksi digikannustinhankkeiden kaltaisilla yhteistyö- tai yhteisrahoitusratkaisuilla, jotka eivät perustu ulkopuoliseen rahoitukseen tai sen ehtoihin. Pohdinta rahoituksesta ja toiminnan koordinoinnista kytkeytyykin keskusteluun siitä, kenellä on (tai pitää olla) päävastuu kuntien digitalisaation kehittämisessä.

Monissa vuonna 2020 alkaneissa digihankkeissa kehitettiin asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Käytetty keinovalikoima oli monipuolinen ja ulottui palautejärjestelmien, kyselytyökalujen ja robottipuheluiden kehittämisestä aina dialogisiin etäkeskusteluihin ja kansalaispaneelien saakka. Ajoittaisista haasteista huolimatta kunnat olivat pääsääntöisesti erittäin tyytyväisiä päätökseen ottaa asukkaita vahvemmin mukaan palveluiden ja kunnan toiminnan kehittämiseen. Asukkaiden aiempaa laajempi osallistuminen avasi kunnille mahdollisuuden tarkastella omia prosessejaan kriittisesti. Loppuraporttien perusteella voidaan todeta, että kunnat osoittivat hankkeissa aitoa halua oppia toimimaan tiiviimmässä yhteistyössä asukkaidensa kanssa. Erityisen ansiokkaina voidaan mainita hankkeet, joissa kunnat eivät kehittäneet vain omien asukkaidensa vaikutusmahdollisuuksia, vaan pyrkivät luomaan malleja, joilla myös muut kuntien asioista kiinnostuneet kansalaiset voisivat olla mukana kuntien toiminnan kehittämisessä.

Digitaalisten palveluiden ja osallistumisen mahdollisuuksien tarjoaminen asukkaille myös tulevaisuudessa edellyttää sitoutumista asukasosallistumisen tuen vaatimiin resursseihin. Kuten kunnat itse huomauttivat, on asukkaiden digitaalisen osallistumisen mahdollistamisessa teknisten järjestelmien lisäksi kyse muun muassa asukkaita kunnioittavasta ja innostavasta viestinnästä, avoimuudesta ja osallistumisen kokonaisuuksien suunnittelusta. Ne edellyttävät kunnilta panostuksia, joihin ei kaikissa loppuraporteissa otettu kantaa. Jatkuvuuden ja hankkeiden vaikuttavuuden sekä uskottavuuden kannalta on tärkeää, että kunnat näkevät toteuttamiensa hankkeiden ja niiden tulosten arvon myös tulevaisuudessa – hankkeen sisällöstä riippumatta.